

BIBLIOTHECA
IBERO-AMERICANA

VERVUERT

Walthor L. Bornockor / Günthor Maihold (eds.)

España: del consenso a la polarización



Cambios en la democracia española

Walther L. Bernecker/Günther Maihold (eds.)
España: del consenso a la polarización.
Cambios en la democracia española



BIBLIOTHECA IBERO-AMERICANA

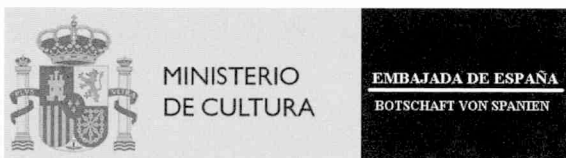
Publicaciones del Instituto Ibero-Americano
Fundación Patrimonio Cultural Prusiano
Vol. 113

BIBLIOTHECA IBERO-AMERICANA

Walther L. Bernecker/Günther Maihold
(eds.)

**España: del consenso
a la polarización**

Cambios en la democracia española



Publicación financiada con ayuda del Programa de Cooperación Cultural “ProSpanien”

Bibliographic information published by Die Deutsche Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available on the Internet at <<http://dnb.ddb.de>>

© Iberoamericana 2007

Amor de Dios, 1, E-28014 Madrid

Tel. +34 91 4293522

Fax +34 91 4295397

© Vervuert Verlag 2007

Wielandstr. 40, D-60318 Frankfurt am Main

Tel. +49 69 5974617

Fax +49 69 5978743

info@iberoamericanalibros.com

www.ibero-americana.net

ISSN 0067-8015

ISBN 978-84-8489-304-2

ISBN 978-3-86527-334-5

Reservados todos los derechos

Diseño de la cubierta: Michael Ackermann

Maquetación: Adela Mogorrón

Este libro está impreso íntegramente en papel ecológico blanqueado sin cloro.

Depósito legal Na 1649 / 2007

Impreso en España

Índice

<i>Walther L. Bernecker/Günther Maihold</i>	
Presentación: Consenso y polarización en España	7

I. El nuevo papel de España en política exterior y el consenso nacional: de Aznar a Rodríguez Zapatero

<i>Ángel Viñas</i>	
España y la unificación europea	21
<i>Walther L. Bernecker</i>	
España y la Unión Europea: una relación cambiante	45
<i>Eduard Soler i Lecha</i>	
El proceso de Barcelona y la política mediterránea española: cambio y continuidad	71
<i>Carlos Malamud</i>	
El gobierno de Rodríguez Zapatero y su política hacia Estados Unidos y América Latina	85
<i>Susanne Gratius</i>	
España y sus relaciones con las Américas: entre continuidad y ruptura	97

II. La redefinición de la autopercepción española

<i>Rogelio Alonso</i>	
La polarización en torno a la política antiterrorista en España en- tre 2004 y 2006	119
<i>Andreas Baumer</i>	
De la polarización a la ruptura: la derogación del consenso sobre la política antiterrorista y el alto el fuego de ETA	145
<i>Alberto Reig Tapia</i>	
El debate sobre el pasado y su importancia para el presente	167

Sören Brinkmann

La recuperación de la “memoria histórica”: entre el incumplimiento institucional y la instrumentalización política	203
--	-----

Ulrich Winter

La reorientación de la política cultural española en la legislatura socialista (2004-2006)	219
--	-----

III. El curso de la política interior

Axel Kreienbrink

Inmigración e integración social de los inmigrantes en España entre consenso y enfrentamiento político	239
--	-----

Klaus-Jürgen Nagel/Ferran Requejo

El debate sobre la relación entre centro y Autonomías en España ..	265
--	-----

Ludger Mees

El debate sobre nación y Estado en España: viejos retos, nuevas posibilidades	297
---	-----

Xosé M. Núñez Seixas

El nuevo debate territorial en la España actual (2004-2006): ¿Hacia un Estado plurinacional?	317
--	-----

IV. Polarización política y lucha por espacios públicos

Carlos Collado Seidel/Antonio Duato

Ante una Iglesia diezmada. Doctrina católica en un Estado aconfesional y una sociedad secularizada	339
--	-----

Sebastian Balfour

El Partido Popular a la búsqueda de un nuevo papel político	379
---	-----

Günther Maihold

La crispación. Instrumentos y efectos de la polarización política en España	393
---	-----

Carlos Martínez

Polarización, crispación y ocupación del espacio público	409
--	-----

Sobre los autores	441
-------------------------	-----

Walther L. Bernecker/Günther Maihold

Presentación: Consenso y polarización en España

El traspaso del gobierno de José María Aznar a José Luis Rodríguez Zapatero como consecuencia de las elecciones del 14 de marzo de 2004 ha tenido secuelas profundas para la convivencia de los españoles. Se abrieron grietas y abismos al interior de la sociedad que siguen marcando la visión política de España incluso tres años después. La sociedad vive un nivel de polarización política continua, que no permite la comparación con los tiempos de consenso de la transición a la democracia. Decisiones del gobierno del Partido Popular (PP) fueron revocadas por el gobierno del PSOE, reclamando el mandato popular en base al resultado electoral. Para algunos observadores parece darse una situación de péndulo político que implica orientaciones encontradas en muchos ámbitos de la vida social, teniendo como consecuencia la revisión profunda de las decisiones del gobierno anterior, siempre y cuando hayan cambiado los signos políticos después de una elección nacional.

Esta situación de confrontación parece modificar a la sociedad española, lo cual hace necesaria una revisión analítica de la llamada “crisis” en cuanto a sus causas y sus efectos tanto en las diversas áreas de política, ya sean de índole interior o exterior. Se hace visible una sociedad española que parece encontrarse en una fase de transición con múltiples rupturas internas, relacionadas con el debate sobre su auto-percepción, un tema vinculado en última instancia con un pasado sin resolver. A estas escisiones internas parecen coadyuvar en el presente los partidos políticos por medio de sus estrategias de polarización; siempre de nuevo las tímidas tendencias para un entendimiento son socavadas.

A la pregunta, si existen en esta sociedad ciertas zonas, que podrían ser protegidas de la embestida polarizante, como p. ej. la política exterior, se tiene que responder con una negación. El alcance de la instrumentación de múltiples temas por parte de los intereses de los partidos

políticos para sus fines de consolidar su electorado parece ser bastante grande. Por ende será apenas probable que con las elecciones de 2008 los electores puedan, con su voto, realizar una decisión que obligue a los actores políticos a replantear sus acciones y forzarlos a un nuevo ajuste de sus estrategias frente a la sociedad. Hasta la fecha siguen dominando las posiciones políticas ideologizadas y la lógica de organización de sus respectivos aparatos. Esto no sólo vale para el PP, que desde su debacle en el contexto de los ataques terroristas de marzo de 2004 parece encontrarse en constante campaña electoral, sino también para el gobierno socialista, que sigue atizando las dimensiones históricas del enfrentamiento político en contextos de la actualidad.

El presente volumen invita a una revisión de las diferentes áreas políticas con el fin de analizar hasta dónde una divergencia fundamental rige los debates públicos o si se trata más bien de una cancelación momentánea de consensos existentes. Para esta tarea habrá que tomar en cuenta no solamente los casi tres años del gobierno socialista sino también los dos gobiernos del PP bajo José María Aznar.

Así en materia de *política exterior* el anterior consenso fundamental entre los partidos sufrió cambios debido al nuevo énfasis de Aznar en la relación atlántica. Sin embargo, el retorno del Partido Socialista al gobierno no se reflejó en retomar el consenso pasado. Hay que partir de la premisa de que, a raíz de la polarización de cuño político interior, no se lograron desarrollar posiciones de política exterior conjuntas que, a su vez, puedan ser viables más allá de los partidos y del actual gobierno. Sigue abierta la necesidad de una discusión de fondo del papel que España anhela jugar en las relaciones internacionales, evitando en el exterior la impresión de una “política de columpio incalculable”, por lo que hay orientaciones fundamentales que siguen teniendo vigencia a mediano plazo. En relación con la política exterior desde el gobierno de Rodríguez Zapatero se puede delinear un curso por reposicionar al país desde la periferia de Europa en dirección al centro. Esto por un lado ha dependido de la nueva definición de la relación con los Estados Unidos (por ejemplo, la retirada de las tropas de Irak). Por el otro lado, los españoles aspiran a una mayor presencia en la UE a través de una relación más estrecha con Francia y Alemania sin desaprovechar las posibilidades del poder medio como conciliador entre diferentes grupos hacia adentro de la misma Unión. Rastreando los lineamientos fundamentales de la política exterior española se puede encontrar una res-

puesta a la pregunta de en qué medida el gobierno de Rodríguez Zapatero realmente está impulsando una orientación nueva de la misma. Existe un consenso enorme en la población española sobre el ingreso del país en el año 1986 en la UE (como señalan Ángel Viñas y Walther L. Bernecker en este volumen), porque se veía este camino como una ruptura consciente con el pasado de la dictadura franquista. Señalan nuestros autores que fundamentalmente había tres opciones para el posicionamiento internacional de la España postfranquista: en primer lugar el acercamiento a la Unión Europea, en segundo lugar una relación más estrecha con América Latina y África y en tercer lugar una posición fundamentalmente neutral. La decisión de pertenecer a la UE ligaba el proceso de democratización española a la prioridad para con el continente europeo, elemento esencial del consenso en materia de política exterior.

El papel de España en la Unión Europea ha sido determinado por distintos factores. Por un lado son significativos los factores estructurales como su ubicación geográfica y geopolítica, al igual que los niveles de desarrollo económico. Por otro lado hay una serie de elementos que son consecuencia de la estructura interna particular de España (por ejemplo, la variedad de culturas e identidades, el desarrollo económico relativo de algunas regiones). Por último le corresponde a España un papel mediador de especial envergadura entre el área del Mediterráneo y las Américas por un lado y por el otro el continente europeo. El dilema fundamental de la política exterior española reside en la no resuelta tensión entre los objetivos de una política exterior nacionalista clásica y su inclusión creciente en la política exterior común del cuño de la Unión Europea. Esta tensión parece ser el origen de muchos debates en la búsqueda de un perfil propio de política exterior española.

Gracias a la afiliación de España a la Unión Europea, ésta a su vez logró mayor presencia en el área mediterránea, como demuestra Eduard Soler en su aportación a este volumen. A España le correspondía un papel decisivo en la configuración de las relaciones en la región. Desde 1995 se ha venido buscando —a partir del proceso de Barcelona— una política exterior común de la UE en relación con los países colindantes con el Mediterráneo. Al lado de la defensa de los intereses nacionales, la política exterior española se ha visto mayormente imbuida en este contexto institucional. Los actores principales del hemisferio occidental en el Mediterráneo son Francia, Italia, España y los Estados Unidos.

Francia es relevante a raíz de sus contactos con las ex-colonias; a Italia le corresponde un papel crucial por su emplazamiento geográfico; los Estados Unidos mantienen una relación estrecha sobremanera con Israel. En cuanto a España no debe menospreciarse por un lado su situación geográfica, por el otro, su trato con los estados del Magreb gracias al pasado común. Sobre todo en el diálogo que mantiene España con los estados árabes, se le estima a esta nación, en comparación con Francia y los Estados Unidos, más como “contraparte a la misma altura”, que presenta a su vez esencialmente raíces culturales comunes. En qué medida España pueda cumplir con su rol entre una política nacionalista y europea, dependerá en gran parte de su constelación política interior. Las relaciones entre España y los Estados Unidos desde 2004 han sufrido en apariencia una incisión decisiva: uno de los primeros actos oficiales del nuevo presidente Rodríguez Zapatero fue el repliegue de las tropas españolas estacionadas en Irak. Susanne Gratius argumenta en este volumen que aún no se sabe en qué medida este retiro de las tropas ha representado en realidad un cambio fundamental del curso de las relaciones de España con los Estados Unidos, o si no es más que nada un repliegue hacia una política exterior española tradicional. Es conocido que la relación entre España y los Estados Unidos ni es tirante, ni es demasiado estrecha. Especialmente en América Latina los dos países más que nada se veían en competencia y no como contrapartes. El acercamiento de España a los Estados Unidos durante el segundo período gubernamental de José María Aznar se fundaba aparentemente en las buenas relaciones personales de los dos mandatarios. Y a pesar de la retirada de las tropas españolas de Irak bajo el gobierno de Rodríguez Zapatero, esto no significó que no hubiera más cooperación militar con los Estados Unidos (véase como ejemplo la participación de España en la misión de la OTAN en Afganistán). La política del gobierno de Rodríguez Zapatero por ende, aparentemente es menos el inicio de un capítulo nuevo en las relaciones bilaterales España-Estados Unidos que una vuelta a las ya conocidas condiciones tradicionales de las relaciones trasatlánticas.

En relación con América Latina da la impresión como si en el gobierno de Rodríguez Zapatero (también en el contexto europeo) ganaran en importancia los intereses nacionales españoles, explica Carlos Malamud, seguramente también a costa de las relaciones hacia otros países (como por ejemplo Cuba y Venezuela, a disgusto de los Estados

Unidos). Sin embargo, no se puede reconocer una estrategia real en estos esfuerzos más intensos de las relaciones con América Latina. Es más, pudiera ser que América Latina esté ganando en interés por las inversiones que en ella realizan compañías españolas. En suma se puede resumir, que las relaciones de España para con los Estados Unidos se han relegado a segundo término, después de la importancia que para la nación hispana tienen las relaciones hacia la UE y los países latinoamericanos.

Un eje central de los niveles de confrontación le corresponde a la *política interna* en sus diferentes escenarios: Se trata tanto de temas como el terrorismo interno de ETA, de la concepción de la propia nación y su composición por las Autonomías, como del reconocimiento propio desde una revisión de la memoria histórica. A raíz de la agenda de política interior (las negociaciones con ETA, los estatutos de autonomía, etc.) los impulsos para la elaboración de posturas comunes entre los protagonistas de la polarización pueden considerarse como muy restringidos. A pesar de las continuas derrotas en las votaciones y elecciones para la oposición y los éxitos (marginadamente convincentes) del gobierno, el cálculo político de ambos partidos se orientará hacia una victoria en las elecciones de 2008. Entretanto la escisión interna de la sociedad española y la polarización entre los poderes políticos será tan pronunciada, que las posibilidades de un consenso se están minimizando.

En el centro del interés se han colocado en los años pasados los temas acerca del tratamiento de la historia y la pregunta acerca de una identidad y una cultura nacionales ante la diversidad interna. Como elemento cohesionador se había desarrollado durante la gestión de José María Aznar el combate al terrorismo de ETA. Sin embargo, esta unidad se fracturó con los atentados del 11 de marzo de 2004, que marcaron la presencia del terrorismo internacional en España. Como explican Rogelio Alonso y Andreas Baumer, se han ido mezclando las agendas en comparación con los tiempos anteriores cuando en esencia se diferenció el terrorismo internacional del terrorismo de ETA. A raíz de la actualidad (proclamación del cese el fuego por ETA el 24 de marzo de 2006 y el final de la Comisión de Investigación del 11 de marzo de 2004) del tema, se le ha dado de nuevo prioridad al problema del terrorismo de ETA.

Al parecer, hay un acuerdo fundamental en España acerca de las medidas con las que se puede responder al terrorismo (por ejemplo, la

represión policial y los procedimientos penales conjuntos de España y Francia, el control de explosivos). Sin embargo, la pregunta acerca del trato con ETA guarda un potencial de polarización relativamente grande. No hay que perder de vista que son los medios los que, al tratar este delicadísimo tema, deben aportar un manejo cuidadoso y no atizar adrede la polarización. Vale recordar que una sociedad sólo tiene la capacidad de enfrentarse efectivamente a un peligro terrorista si los diversos grupos de interés encuentran una posición única y común frente a los terroristas. Sin embargo, parece que justamente se ha roto el consenso. Es por ello que sigue presente en la sociedad española cierta inseguridad en la evaluación del cese el fuego de ETA y de la oportunidad de las conversaciones en curso. Por un lado hay precondiciones claramente expresadas por el gobierno para entrar en negociaciones formales (v.gr., el desarme completo y la disolución de ETA). Por el otro lado se podría utilizar el cese el fuego como entrada a un acercamiento paulatino a los terroristas y sobre esta base buscar el diálogo con ellos con los concomitantes peligros de un nuevo fracaso por la intransigencia del grupo terrorista.

El debate sobre ETA y el País Vasco inmediatamente remonta a la discusión reciente sobre la memoria histórica y el concepto de nación en España. Se están abriendo las grietas todavía no sanadas de la Guerra Civil y la etapa de la dictadura de Francisco Franco que discuten en este volumen Alberto Reig Tapia, Ferran Requejo, Klaus-Jürgen Nagel y Sören Brinkmann. En su perspectiva se pueden identificar cuatro fases:

1971-1975: inicio del tratamiento de la historia reciente en España.

1976-1996: se amplía la libertad de análisis de los hechos acaecidos durante la dictadura, sin miedo a represalias. No desemboca, sin embargo, en un debate nacional.

1996-2004: se inicia un debate público acerca de la dictadura durante el gobierno de José María Aznar. Médula temática eran las relaciones sociológicas del PP para con el régimen de Franco y la legitimidad del PP sociológico resultante de ellas.

A partir de 2004: se incrementa el debate público acerca del tiempo de la dictadura. Bajo el término *revisionismo* surge un movimiento que conmemora encubriendo y desfigurando esta etapa de la historia de España.

Desde el punto de vista historiográfico esta época se encuentra entre las mejor estudiadas. En el debate oficial, sin embargo, parece que

recién se ha iniciado la discusión del tema. Ante todo y con miras al *revisionismo* se perfilan las diferencias entre *memoria* e *historia*. La primera encuentra su razón de ser gracias a los recuerdos de testigos presenciales de los hechos; la segunda, gracias a las conclusiones obtenidas a través de métodos “objetivos y científicos”, con los cuales se busca un acercamiento a la “verdad”.

Una perspectiva dividida de manera similar se presenta en la discusión crítica acerca de la polémica alrededor de la política cultural que reseña Ulrich Winter; un tema que ocupa a España tanto en el interior, como también hacia el exterior. Dos debates acerca de la restitución de materiales de archivo a las regiones y también la presentación de España con una política cultural exterior fuertemente unificadora ponen de relieve con cuánta vehemencia aún se discute la pregunta de la nación, que a su vez afecta el tema de la proyección propia hacia el exterior. La autoimagen y la imagen externa por ende no pueden superponerse y ponen al descubierto de esta manera una vez más la irresuelta situación interna del país. Al mismo tiempo descubren el por qué este debate conflictivo se descarga en las discusiones sobre bienes de cultura, herencias culturales y personalidades artísticas concretas.

A debate se encuentra también la inmigración y el orden del sistema federal español, temas sobre los cuales se han agitado dramáticamente las aguas de la controversia y la polarización internas. Axel Kreienbrink describe, cómo desde la perspectiva del Estado se puede contemplar a la inmigración fundamentalmente desde dos ángulos: primero se puede considerar al inmigrante bajo el aspecto de riesgo para la nación. Es ante todo un extranjero y un problema de seguridad, por lo que es un caso para el Ministerio del Interior. En segundo lugar al inmigrante se le puede considerar un futuro ciudadano. Entonces los elementos fundamentales son su inclusión en el mercado de trabajo o la integración al país correspondiente. Desde este punto de vista por ejemplo es de la incumbencia del Ministerio de Economía. Esta brecha en la ubicación conceptual de la migración implica conceptos de tratamiento encontrados y se conecta con diferentes grupos de la población que apoyan o rechazan la respectiva posición. Así, una primera ley de inmigración fue proclamada en España en el año de 1985. Forma la base para las hoy vigentes resoluciones legales y proviene con ello de una época, en la cual el número de inmigrantes era muy reducido. Un acceso real al mercado de trabajo era más bien la excepción para el forastero. Con el

auge económico de España también aumentó la inmigración, por lo que España adaptó sus regulaciones: aunque hubo una contingencia a la inmigración, a aquéllos que tenían un permiso de permanencia se les daba un contrato de trabajo indefinido. A mediados de los noventa, la inmigración se volvió lema de las elecciones, el PP prometía que, en caso de salir victoriosos en 1996, propondrían una nueva ley. El resultado de esta nueva legislación sin embargo no fue el deseado control del flujo de inmigrantes. Es más, aumentó considerablemente, y entre 2000 y 2004 fue de los más altos en la UE. Hoy en día, la migración es un problema crucial para España y Europa, con el que tienen que confrontarse. La inmigración es fundamentalmente ilegal, la mayoría proviene del Norte de África o de América Latina. A los latinoamericanos no se les da preferencia ante los africanos explícitamente en la ley, pero implícitamente en muchos casos las semejanzas culturales, religiosas e idiomáticas les favorecen. El problema central de los inmigrantes ilegales es su papel en el mercado de trabajo español. Muchas veces trabajan bajo condiciones más desventajosas que el término medio. Son, sin embargo, por eso mismo, una contribución decisiva para la economía española; muchas empresas (agrícolas y de la construcción) no serían competitivas en el mercado sin el trabajo de los inmigrantes ilegales. Bajo el gobierno de Rodríguez Zapatero se realizó la legalización de muchos inmigrantes ilegales que vivían y trabajaban en España. Una avocación real por parte de la sociedad civil para con la inmigración aún no ha encontrado cabida a niveles amplios. El debate sigue con altos niveles de confrontación y emociones, lo cual no permite la creación de los consensos necesarios.

Lo mismo vale para el tema de la autonomía de las regiones españolas. Xosé Manoel Núñez Seixas y Ludger Mees tratan la pregunta de por qué la problemática de la autonomía de las regiones sigue siendo tan polarizante para la política interior de España, no solamente para el caso de Cataluña, Galicia y el País Vasco, sino también en una perspectiva que por ciertos grupos se ha convertido en un debate sobre la “españolidad”. España como nación con un desarrollo muy desigual de sus identidades regionales, que descansan en tradiciones antiguas y también en el uso de una lengua propia, se encuentra actualmente inmersa en la redefinición de las bases de la convivencia nacional. En la Constitución de 1978 se dio cabida a esta multiplicidad de identidades. La pregunta acerca de la división del poder dentro del Estado espa-

ñol no fue solucionada de manera satisfactoria. Por un lado hay quien apoya un manejo político más amplio por parte de un gobierno español con sede en Madrid; por el otro lado hay voces que se expresan en favor de una mayor independencia de las regiones. Más allá de estas posiciones básicas, la pregunta acerca de una autonomía de las regiones es un tema recurrente en la política española, ya que el problema de la realidad multinacional española aún no ha sido resuelto satisfactoriamente. Desde 2003 ha habido un resurgimiento del debate acerca de una mayor autonomía de las regiones y la implementación de acuerdos alcanzados con anterioridad. Especialmente la posición crítica del PP y del segundo gobierno de José María Aznar (2000-2004) ha atizado dramáticamente el debate. Las identidades regionales han articulado una mayor presión, el debate sobre las naciones en la nación se percibe cada vez más controvertido. Por un lado esto es fruto del financiamiento cada vez más amplio de las Autonomías por parte de Madrid; por el otro lado algunas competencias de reglamento estatal clásicas han sido delegadas a la UE y con ello se ha desarrollado un desequilibrio en la balanza de poder entre el gobierno central y las regiones en favor de estas últimas.

El cambio de gobierno y la declaración de cese el fuego de ETA han jugado un papel primordial en los acontecimientos actuales. Tradicionalmente el PP estaba a favor de un mayor poder por parte del gobierno central y en pro de una postura más intransigente hacia ETA que el PSOE. El ofrecimiento del cese el fuego por parte de ETA es interpretado por una parte como un intento para lograr acuerdos con un gobierno del PSOE probablemente más cooperativo, mientras que otros suponen la cancelación de la postura común entre los partidos mayoritarios de pedir como precondition el desarme completo y la desmovilización de ETA.

No solamente el tema de las Autonomías está calentando los ánimos en España, más bien la crispación parece tener alcance, con sus efectos polarizantes, más allá de la vida política hasta los actores sociales, y desembocar en una *lucha por los espacios públicos*. La incisiva pregunta acerca de los agentes de la polarización de la política española se encuentra en el centro de las aportaciones de Sebastian Balfour, Günther Maihold y Carlos Martínez. Se hace evidente, cómo las secuelas de la polarización política dominan los medios, el espacio público y las pone en correspondencia con las posiciones políticas de los dos grandes partidos PP y PSOE.

El debate político en España esta acuñado, desde la asunción de las funciones políticas por parte del gobierno de Rodríguez Zapatero, por una creciente polarización de las posiciones, tal y como salieron a relucir en los debates acerca del acto terrorista del 11 de marzo de 2004, de los derechos de mayor autonomía para Cataluña o de la introducción del matrimonio homosexual. Las posturas empero se encuentran tan escindidas, que en parte podrían poner en peligro el funcionamiento del sistema político actual, ya que las partes recurren a vías extrainstitucionales de presión o involucran el sistema judicial en sus estrategias polarizantes. Una contemplación más profunda hace deducir que, al parecer, la polarización del debate político español no puede ser reducida a los antagonismos entre los dos grandes partidos. Es más, se podría partir de varias antinomias imbricadas, que se extienden a lo largo de la sociedad. Llama la atención la repentina aparición de esta polarización. ¿Será un reflejo de la realidad de la población española? ¿Estará presente esta escisión perceptible de la opinión pública también en la sociedad? ¿O es una maniobra táctica de los partidos para poder contabilizar una ventaja decisiva en la competencia por los votos?

Un actor inmediatamente involucrado en el conflicto es la Iglesia católica con el protagonismo del cardenal Rouco, arzobispo de Madrid. Las relaciones de la Iglesia con los partidos políticos son analizadas por Antonio Duato y Carlos Collado Seidel, que parten de la importante posición que sigue manteniendo en la sociedad española la Iglesia católica, cuya influencia también se extiende hasta la política. Tradicionalmente el PP se mantenía cerca de la Iglesia, los nexos de la misma con el PSOE eran más bien problemáticos. En la campaña electoral, la proximidad programática con la Iglesia era un factor digno de tomarse en cuenta en la determinación de las plataformas de elección. Esto, sin embargo, al parecer ha cambiado a lo largo de los últimos años. El comportamiento serio y respetuoso para con la Iglesia que ha mantenido el gobierno de Rodríguez Zapatero hasta ahora no es característico de un gobierno socialista. Lo cual no significa que las concepciones de la Iglesia católica se puedan encontrar ahora en todos los partidos. Sucede lo contrario: tal y como se ha visto en relación con el matrimonio entre homosexuales el *cleavage* religioso pierde cada vez más su significado para la política. Aunque la religión siga jugando un papel importante en la sociedad española, su relevancia en el negocio político diario es cada vez menor. La Iglesia sigue por el momento más bien como parte de la polarización y

menos como agente de conciliación ante las presiones de los mismos partidos por asegurarse por esta vía la lealtad de sus seguidores.

Que diversos países del mundo, lo mismo que España hayan pasado por etapas de altos niveles de polarización, no es un consuelo ante los efectos distorsionadores que tiene esta situación para la solución de problemas nacionales. Sin embargo, no hay que perder de vista los efectos a mediano alcance de este estilo de debate y de la recomposición de una sociedad para la cultura política y las alianzas sociales necesarias para garantizar la gobernabilidad. Una solución a la polarización la podrán proporcionar las elecciones de 2008. Si la fuerte oposición temática del PP no desemboca en un mayor número de votos, se vería forzado a abandonar su posición tan fuertemente polarizada. Pero también el cese el fuego de ETA podría ser una solución para salir del estancamiento: si es posible una pacificación definitiva, esto podría ser una piedra angular en el camino hacia un mayor consenso. Sin embargo, este consenso tampoco impregnaba los debates del encuentro “del consenso a la polarización –en torno al cambio de la democracia española” que se llevó a cabo los días 30 y 31 de marzo de 2004 en las instalaciones del Instituto Alemán de Política Internacional y Seguridad/SWP en Berlín. Aproximadamente 50 representantes de la academia, la política y la prensa se reunieron para deliberar acerca de los desarrollos políticos y sociales en España. La pregunta crucial era en qué medida se delineaba –en el debate público– la transición de un consenso fundamental hacia una polarización de las posiciones políticas y cuáles eran las consecuencias que resultaban con ello para la dinámica política tanto interior como exterior del país.

Se buscaba una respuesta a los siguientes cuestionamientos cruciales:

1. ¿Fueron las elecciones del 14 de mayo de 2004 el comienzo de un nuevo modelo de la democracia española? ¿En qué medida el gobierno anterior del presidente Aznar había allanado, con su mayoría absoluta, el camino hacia este cambio estructural, o fueron los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 los que transformaron de raíz los fundamentos de la democracia española?

2. ¿En que áreas políticas se dejan reconocer los crecientes patrones de polarización de los partidos políticos? ¿Son éstos incidentes coyunturales o describen cambios tan cruciales que imposibilitan un nuevo proceso consensual?

3. ¿Cuáles son los factores determinantes para un comportamiento competitivo tan pronunciado por parte de los partidos? ¿O es que el intento de reconstrucción del pasado renueva ya olvidadas formas de atrincheramiento y reconstruye *cleavages* políticos? ¿Es de esperar en futuros cambios de gobierno que haya siempre cambios dramáticos de curso en la política española?

4. ¿Qué consecuencias tiene esta confrontación de la política interior para el tratamiento de preguntas acerca del presente y futuro de la nación española, su constitución interior y el papel internacional del país? ¿Qué actitud es la que pueden esperar los vecinos europeos y contrapartes internacionales de España?

El presente volumen, que recoge una selección de las aportaciones a este debate, trata de ofrecer respuestas iniciales e ideas preliminares para un debate que necesitará de mayor profundización en el futuro. Es, en este sentido, el inicio de una investigación de más largo alcance al cual se invitó a expertos de España, Inglaterra y Alemania para alumbrar el destino de una etapa del desarrollo social y político de un país que siempre se había movido, desde la transición a la democracia, en altos niveles de consenso. Agradecemos a la Fundación Fritz Thyssen y al Programa ProSpanien del Ministerio de Cultura el apoyo de este esfuerzo de debate y análisis.

Berlín/Nuremberg, 30 de noviembre de 2006

I.

**El nuevo papel de España en política exterior
y el consenso nacional:
de Aznar a Rodríguez Zapatero**

Ángel Viñas

España y la unificación europea

Esta ponencia podría reducirse a cinco afirmaciones: España está a favor de la continuada unificación de Europa; apoya su profundización; no es un país euroescéptico; considera que lo que está ocurriendo en el viejo continente es un fenómeno de calado histórico que sienta las bases para una auténtica nueva Europa y no tiene miedo a un futuro común, más integrado. En una palabra, España se encuentra en las antípodas de antiguos miembros como el Reino Unido o de algunos recientemente incorporados como la República Checa o Polonia. Incluso ha marcado diferencias con respecto a ciertos fundadores, entendiéndose Francia y los Países Bajos. Pero si mis reflexiones se limitaran a tales constataciones, no habría sido necesario que la prestigiosa *Stiftung Wissenschaft und Politik* y mi buen amigo el profesor Walther Bernecker se hubieran tomado la molestia de invitarme a participar en este coloquio. De aquí que me permita conjugar unas cuantas ideas personales que en parte son reflejo de mi experiencia tanto en el marco de la Comisión Europea como en la Administración española.

Una mirada hacia el pasado

Para las generaciones que están naciendo a la política en España, o que hacen en ella si no sus primeras al menos no sus últimas armas, los años setenta y ochenta del pasado siglo, en los que se echaron las raíces del proceso que condujo a la incorporación española a las entonces Comunidades Europeas, son pasado remoto. El franquismo, la dependencia estructural e intimidante con respecto al amigo norteamericano, las limitaciones externas, la exposición diaria a la condescendencia exterior y la incapacidad por penetrar en los foros en que se definía el futuro de Europa pertenecen a otra época.¹ Tanto y tan rápido ha sido el cambio acaecido en los últimos 25 o 30 años.

¹ La bibliografía al respecto es inmensa. Mis percepciones, y experiencias, se encuentran en Viñas 1999 y 2003.

En aquella época floreció, pujante, en la izquierda y centro izquierda, pero también en el centro derecha e incluso en los sectores menos casticistas de la derecha, un ansia de Europa como anclaje a partir del cual España podría exorcizar sus viejos problemas, agudizados en la crisis terminal de la dictadura: el asentamiento de un régimen democrático fuerte y estable, la reducción del diferencial de bienestar con el resto de Europa occidental, la homologación de las políticas públicas, el desmantelamiento del viejo ensueño de una amplia medida de autosuficiencia y la necesidad de civilizar a un renuente sector de la sociedad cual eran las Fuerzas Armadas, mudas, sí, pero custodias últimas de las esencias patrias, tal y como se habían definido éstas durante cuarenta años de aislamiento y autocracia.

Aquellos gobiernos que introdujeron a España en las Comunidades, y en particular su presidente, Felipe González, diseñaron cuatro nociones estratégicas sobre el deseable comportamiento español que dejaron una huella profunda.

- En primer lugar, la idea germinal de que España estaba dispuesta a avanzar hasta donde los demás socios quisieran avanzar y con quienes quisieran hacerlo en el camino hacia la unificación del continente.

- En segundo lugar, el reconocimiento de que era necesario que las competencias comunitarias, entonces muy limitadas, se ampliasen lo más posible, ya que Europa estaba –está– enfrentada a retos para lidiar con los cuales las capacidades de los Estados individuales son insuficientes.

- En tercer lugar, la voluntad de contribuir en todo lo posible a la integración física, social y económica de Europa, robusteciendo las políticas de cohesión.

- En cuarto y último lugar, el deseo de apoyar el perfeccionamiento institucional, en particular con la ampliación de la mayoría cualificada para la toma de decisiones en el Consejo y el fortalecimiento del papel del Parlamento europeo.

En una palabra, en ningún momento España se presentaría o actuaría de forma recalcitrante o contenida. Fue un enfoque que la diferenció claramente con respecto al Reino Unido, Dinamarca o Grecia.²

² He desarrollado este tema en Viñas 1999.

La política española hacia y con la Unión se vio teñida de realismo y de adaptabilidad pero también de firmeza en la dirección y en la estrategia para alcanzar los objetivos. El reforzamiento de la cohesión económica y social, la introducción del concepto de ciudadanía europea y el avance hacia la tercera y última fase de la unión económica y monetaria llevan un sello español. La línea seguida estribó en encajar los intereses de España en el molde europeo, en mejorar éste y en demostrar que, *at the end of the day*, no había contradicción esencial entre los intereses españoles y los de la Unión en su conjunto. Felipe González supo entretejer complicidades múltiples con Helmut Kohl, con Jacques Delors, con François Mitterrand, con Ruud Lubbers y con muchos otros y ello permitió cohesionar el interés nacional, al que ningún gobierno renuncia alegremente, y el interés común. Fue una época tan dorada como la que registró, en perspectiva, la propia construcción europea.

En contra de lo que pudiera pensarse, durante el primer gobierno Aznar la práctica no varió demasiado, aunque sí una retórica que culminó en el Consejo Europeo de Berlín que aprobó la *Agenda 2000*. Por lo demás, a partir de 1996 la Unión entró en una fase en la que la dinámica de la construcción europea fue desplazándose progresivamente hacia el reforzamiento de los enfoques intergubernamentales, lo cual convenía al nuevo Ejecutivo español. Las razones de aquel desplazamiento son múltiples y no se abordarán en esta ponencia. Baste con decir que los Tratados de Maastricht y Ámsterdam ya lo sugerían. Los Estados miembros no estaban en su mayoría dispuestos a impulsar mecanismos comunitarios en temas tales como la política exterior, la gestión de crisis, el desarrollo de una política de defensa común o la interpenetración de los ámbitos “duros” de las políticas económicas y sociales.

España, en esa época, aplicó tres nuevas orientaciones.

– Un cierto distanciamiento con respecto a la centralidad de Europa, dominante en la época precedente. Hubo algo de movimiento bascular, que ya había apuntado en los últimos años de la era González. No tenía por qué ser preocupante. Tras la europeización de las opciones estratégicas españolas, reequilibrar los dos ejes esenciales de la actuación de España en el ámbito internacional constituía un derrotero interesante. Suscitó, no obstante, graves disensiones en el *corpus* político y social español cuando, bajo el segundo gobierno Aznar, fortalecido por

la mayoría absoluta parlamentaria de que dispuso, la basculación hacia las posturas de la Administración Bush se intensificó de forma notable y, en mi opinión, exagerada.

– Una ambivalencia en materia de alianzas en el seno de la Unión. Es verdad que en la escena europea no hay coaliciones inmutables y que los Estados miembros las hacen y deshacen al socaire de los problemas por resolver. Pero siempre ha habido cohabitaciones en las cuales se suscita y/o mantiene un esfuerzo sostenido para poner en valor posturas comunes. El “eje franco-alemán” fue un punto de referencia para los gobiernos socialistas españoles. Bajo el PP, las alianzas o coaliciones parecieron tener un carácter más circunstancial, en función de afinidades ideológicas muy subrayadas retóricamente y, *last but not least*, de ciertas visiones de filosofía económica y social.

– La tercera orientación estuvo ligada a un enfoque ideológico caro al entonces partido en el gobierno. España se hizo adalid de la urgencia en avanzar en el sendero de la desreglamentación y de la potenciación de la competencia y el énfasis en el libre mercado como fuente esencial para la creación de empleo, aunque la praxis fuese en realidad un tanto diferente. Los escarceos con Londres resultaron significativos. Y, naturalmente, España abanderó los esfuerzos a favor de la creación de un espacio europeo de seguridad, de libertad y de justicia. Ya lo hizo en el Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) y los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 reforzaron esta orientación que también respondía a causas endógenas cual era la necesidad de contener los desmanes de una banda terrorista autóctona.

Con la perspectiva que da el paso del tiempo, tal vez podría afirmarse que aquellos años representaron una cierta “normalización” en el sentido de que la política hacia Europa se convirtió en una clara prolongación de las opciones internas. Esto significa que las conceptualizaciones en cuanto a la línea a seguir en y con respecto a la Unión no resultaron inmunes a las aleatoriedades de la competencia política e ideológica doméstica. Esta tesis es impugnada por todos los que creen que la política hacia Europa no puede ser otra cosa que, como se denomina en España, “política de Estado”, resguardada en medida esencial de aquellos altos y bajos.

Los elementos de continuidad, más o menos sutiles, fueron barridos de golpe, en la percepción pública española y extranjera, por la alineación

ción sin fisuras del segundo gobierno Aznar con la Administración Bush en Irak. La idea de que ello generó un profundo desequilibrio entre el eje europeo y el norteamericano a favor de este último (siguiendo lo que en otra ocasión he denominado una “gran estrategia” readaptada, pero en el fondo casi copiada del franquismo)³ abrió las compuertas de una discusión inmensa en el seno de la sociedad española y terminó resultando en una alternativa política al continuado ejercicio del poder gubernamental por parte del PP. Un eslogan afortunado, pero impreciso, el de “volver a Europa”, hizo acto de aparición.

Singularidades españolas

Una parte de las continuidades que se observan en la política española hacia la Unión Europea responde a factores estructurales, cuyo efecto no es manipulable por los gobiernos, cualquiera que sea la coloración ideológica de los mismos. Estos factores pueden contemplarse desde tres categorías: la situación geográfica y geopolítica, la diversidad y complejidad de intereses dimanantes del desarrollo industrial y, por último, las características del proceso de aculturación de las élites. Las dos primeras son bastante obvias. Lo es menos la tercera.

Con respecto a la primera categoría conviene recordar que la situación geográfica impone límites. No es rigurosamente cierto que, como afirma el dicho, “geografía sea destino”, pero es obvio que los intereses económicos y políticos, las percepciones del mundo y las modalidades deseables de interacción, ya sea dentro de la Unión o con el exterior, son diferentes según que se viva en Aalborg o en Málaga, en Zamoz o en Lisboa, en Lübeck o en Corinto.

España tiene una situación un tanto excéntrica en el occidente europeo pero la afectan de lleno las turbulencias del *mare nostrum* o el subdesarrollo africano. El interés español por fortalecer una proyección de la Unión hacia el Mediterráneo y robustecer su voluntad y medios para jugar un papel de primera línea en uno de los arcos de crisis más complicados del globo, como es el que abarca el Oriente Medio, son coetá-

³ Algunas de las coincidencias que cabe aducir en apoyo de esta tesis se encuentran en Viñas 2004.

neos con el acceso a la Comunidad Europea. Desde entonces no han cesado de manifestarse, en ocasiones con buenos y a veces con excelentes resultados. España se ha batido siempre por vitalizar las denominadas “políticas de proximidad”, hoy rebautizadas de “vecindad” y dotadas de mayor consistencia. La evolución política y estratégica de la zona y la marea migratoria levantada desde la profundidad del subdesarrollo del Magreb o del África subsahariana han permitido a España encajar sus intereses más genuinos con la definición que del interés común europeo ha ido creciendo, lentamente, en el seno de la Unión.

Si hace veinte años España se encontraba bastante sola (la política mediterránea de la Comunidad era en gran medida un engañabobos)⁴, hoy ya no lo está. Toda la franja sur de la Unión se ve afectada de forma directa por lo que ocurre en el *mare nostrum* y sus alrededores. La inmigración clandestina no respeta fronteras y crea situaciones insostenibles. Las repercusiones de lo que los economistas denominan “efecto demostración”, vehiculado por la televisión y la tecnología moderna, sobre poblaciones condenadas al subdesarrollo y al hambre, a las privaciones y a la muerte temprana, son simplemente inaceptables, para ellas y para muchos de los ciudadanos de la Unión. Frente a África, no puede abroquelarse en su gran isla de prosperidad y estabilidad en un océano agitado y convulso por todas las tensiones económicas, sociales y culturales congénitas a la lucha por el desarrollo.

La situación geográfica manda también en otros aspectos. España tiene un cierto tipo de agricultura, no otro. Es una agricultura para la cual la Política Agrícola Común (PAC) originaria no se había diseñado. Incorporar la problemática española a la misma no fue una tarea fácil. Temerosos del potencial agrícola español, los Estados miembros impusieron largos períodos transitorios.

La PAC supuso asumir nuevas reglas de juego. De un sistema de precios agrarios negociados anualmente se pasó a la progresiva eliminación de los sistemas de intervención propios y al establecimiento de cuotas, en la mayor parte de los casos por debajo de las posibilidades de producción en subsectores como la leche o el vacuno. En general, el sector agrario español supo adaptarse. Producciones que entraron con

⁴ La situación inicial, contemplada por uno de los protagonistas españoles que la renovaron, la expone Prat y Coll 2006.

problemas se encuentran hoy a la cabeza en el *ranking* comunitario. Frutas y hortalizas se mantienen en una posición de liderazgo. El olivar se benefició claramente.

Es verdad que el gasto agrícola es, hoy, una palanca relativamente menor en términos electorales y no es menos cierto que el sector pierde activos aceleradamente. Pero no hay que olvidar que España se ha convertido en el segundo país receptor de fondos agrícolas, solamente por detrás de Francia. Hay aquí multitud de intereses por defender.⁵

España se encuentra sometida a un proceso de desertificación que, verosímilmente, se acentuará en los años venideros. Es un destino que comparte con otros países del Sur, pero que no afecta, naturalmente, al grueso de los Estados miembros. Es posible que dentro de cincuenta años en Dover se disfrute de un clima cuasi-mediterráneo. Pero para entonces, la costa meridional española registrará condiciones cuasi-saharianas. La ayuda comunitaria contra la desertificación impone cargas sobre un presupuesto solicitado por demandas múltiples, en parte ligadas a la ampliación pero también al necesario cambio de prioridades.

Por último, cabría mencionar la posición singular en que se encuentra España en el ámbito de la política común de pesca. Recordemos que se puso en práctica poco antes del acceso español, para salvaguardar los intereses de los diez Estados miembros de cara a la adhesión de una potencia pesquera mundial como era, y lo sigue siendo, España. En las negociaciones se fijaron también un largo período transitorio y condiciones draconianas que limitaron el libre acceso de la flota española a las aguas comunitarias y excluyeron a España del reparto de algunos recursos.

Todo ello motivó la presentación sistemática y anual de recursos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y obligó al sector español a una dura y traumática reconversión con efectos socioeconómicos bastante negativos en regiones altamente dependientes de la pesca. Una vez superada esta crisis inicial, el sector ha tenido un duro rodaje para ir acomodando nuestros intereses en el conjunto de la Unión. No cabe olvidar que España tiene, después de Portugal, el consumo de productos de la pesca per cápita más elevado de la Unión

⁵ Agradezco la ayuda de Alfonso Pino, consejero de Agricultura en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER).

Europea a 25 y que ocupa un lugar destacado entre los primeros países del mundo.

España cuenta asimismo con una importante flota de altura y gran altura que garantizan la presencia del pabellón español en todos los océanos y pesquerías del mundo. Por lo demás, la flota de bajura ha sido siempre una gran generadora de empleo en regiones relativamente pobres y con escasas alternativas. No cabe negar que otros Estados miembros, piénsese por ejemplo en el Reino Unido, han debido readaptar sus sectores pesqueros pero ninguno de ellos tenía, ni tiene, la relevancia del español.⁶

En definitiva, las singularidades geográficas no convirtieron la adhesión española en un lecho de rosas. A ellas hay que añadir, en la segunda categoría, algunos rasgos ligados al proceso de industrialización español. La incorporación a la Unión ha conllevado una internacionalización importante de la industria española, en la que predominan todavía las pequeñas y medianas empresas. Pero subsiste una estructura que no es en modo alguno desdeñable. En Alemania éste es un tema que se entiende bien. España no ha seguido, ¿todavía?, con la misma intensidad el ejemplo de algunos otros Estados miembros que han deslocalizado su base productiva, aunque en algunos sectores ya ha empezado a hacerlo. Ello significa que su política no puede ser tan librecambista como la del Reino Unido. Hay realidades y empleos industriales por defender. Se ha visto el año 2005 en el caso de los textiles, cuando el mercado europeo se vio anegado por la importación masiva de productos chinos.

La historia del desarrollo industrial, iniciado en la perspectiva de una autarquía imposible y continuado a través de la sustitución de importaciones, ha generado profundas disparidades territoriales, ahondadas –todo hay que decirlo– por los efectos de una tercerización galopante. La escasa cohesión económica interterritorial se convirtió, por lo demás, en un tema de primera magnitud tras el proceso de desestructuración del Estado unitario que condujo a la configuración cuasi-federal del “Estado de las Autonomías”. En esta perspectiva, los fondos estructurales han sido una inyección básica para suavizar las tensiones que, de lo contrario, hubieran podido agudizarse.

⁶ Mi agradecimiento a Carlos Larrañaga, consejero de Pesca en la REPER, por sus atinadas sugerencias.

Como puso de relieve el debate de 2005 sobre las perspectivas financieras, un presupuesto común que no se expande, o lo hace muy lentamente, conduce a duras pugnas para determinar un reparto de fondos que permita atender un abanico de necesidades colectivas, pero no sentidas con igual intensidad, que han explotado brutalmente. Los mecanismos de la Unión para dirimir estas batallas por la reasignación de fondos limitados no son tan eficientes como los que, a lo largo de un dilatado proceso histórico, han ido poniendo en pie todos y cada uno de los Estados miembros. Quizá haya europeos que se mezan en la ilusión de que la lucha por el reparto está ya encauzada hasta el año 2013. Es, en mi opinión, un espejismo. En esa fecha, los nuevos estarán plenamente socializados en la Unión y habrán dejado de ser los parientes lejanos a quienes se contenta con unas migajas. Surgirán, posiblemente, problemas mucho antes.

De ello deduzco que esta Unión de 27 (y pronto de 28 o 30) deberá convertirse, de una manera u otra, en una *Entwicklungsgemeinschaft*. De lo contrario su legitimación política y su eficacia económica correrán riesgos. La *petite Communauté* de los años sesenta y setenta ha desaparecido. Se la ha tragado la historia. En tal perspectiva, no se trata de pedir a los Estados que contribuyan en mucha mayor medida al presupuesto de la Unión pero sí de que no pongan en peligro el carácter ligeramente redistributivo que ha tenido (y por lo cual los españoles, los irlandeses, los griegos y los portugueses estamos muy reconocidos). Su necesidad se acentuará en el futuro. ¿Cómo va, si no, la Unión a absorber a Rumania, Bulgaria y lo que queda de los Balcanes?

El cortoplacismo tiene un lugar reconocido en los anales de la construcción europea. Pero en los mejores momentos se ha encontrado la energía suficiente para reducir su predominio. Relegar el soporte financiero de las políticas europeas del futuro a una visión contable de flujos de fondos ha sido siempre una perspectiva profundamente ahistórica. Ha contribuido a generar en no escasa medida malestar político y social y ha desolidarizado a los ciudadanos europeos de sus nuevos conciudadanos. Delors ha encontrado para calificar dicho fenómeno adjetivos mucho más fuertes que los míos.

España no es uno de los Estados miembros que más parcos se han mostrado a la hora de combatir por la expansión del presupuesto comunitario. En su momento, se convertirá en contribuidora neta al mismo. Es algo ya asumido tanto desde el gobierno como desde las Comunida-

des Autónomas y, en parte, desde la oposición. El resultado de las negociaciones sobre las perspectivas financieras del pasado año 2005 que aseguran una transición suave ha sido en este sentido altamente satisfactorio.

En definitiva, cualquiera que sea el color del gobierno que lidie con la Unión, deberá afrontar problemas de gran complejidad. La política española hacia Europa tiene, por naturaleza, que ser poliédrica porque debe establecer líneas de acción para hacer frente a problemas muy varios y en los que España mantiene intereses que no coinciden mecánicamente con la mayoría, o con el *mainstream*, del resto. Existe un abanico potencial de puntos de colisión más amplio que el de muchos otros Estados miembros.

El que ello no se manifieste con la acritud que aparece en el Reino Unido o en otros países más o menos euroescépticos tiene que ver con la tercera categoría: las características del proceso de aculturación de las élites. Ya sea en la izquierda, en el centro o en la derecha ha habido un consenso relativamente estable en torno a cuatro principios fundamentales:

- La conveniencia de buscar para España un estatus de gran país, o al menos, de casi gran país en el seno de la Unión.
- El escaso entusiasmo hacia fórmulas de integración diferenciadas en diversas versiones de una “Europa a la carta”.
- La concepción delorsiana de la Unión como un espacio de solidaridad, cooperación y competencia, con su secuela en los efectos redistributivos de las políticas comunitarias.
- La no creencia en la existencia de una incompatibilidad esencial entre los intereses españoles y los de la Unión en su conjunto.

Como en otros Estados miembros, en España se advierte también una escasa circulación de las élites administrativas conocedoras de cómo abrirse camino por los intrincados vericuetos comunitarios. Ello ha dotado a la gestión práctica, que no retórica, de la política hacia la Unión de una consistencia notable. El fenómeno quizá se haya potenciado más que en otros países, como por ejemplo el Reino Unido, por el pedigrí relativamente reciente de la democracia española. La Administración, simplemente, pesa. Es cierto que el personal político está sometido a procesos de alteridad muy intensos y que los altibajos de la

política interna han generado cambios, adaptaciones y virajes a veces desusados. En años no lejanos afloraron con particular virulencia en un discurso desagradablemente nacionalista. En la práctica, ni siquiera bajo el segundo gobierno Aznar dejaron tener validez en la gestión diaria de los asuntos europeos las dos máximas de Francisco Fernández Ordóñez: “fuera de la Unión hace mucho frío” y “en la duda, con el pelotón”.

Nuevos acentos españoles

Dicho lo que antecede, aspectos importantes de la política hacia la Unión han sido tributarios de las exigencias internas. No hay de extraño en ella. Ocurre también en muchos otros Estados miembros: Francia y los Países Bajos lo han refrendado. A lo largo de los dos últimos años ha habido tres cambios importantes que han tendido a llevar a España hacia el *mainstream* en temas esenciales. Se trata del desbloqueo del proyecto de Constitución europea, que abrió las puertas a su aprobación por los gobiernos; del riesgo, en un período de fuerte confrontación política interna, de someterlo a un proceso de consulta popular y por último de un renovado impulso por introducir calor en las relaciones con Francia y Alemania, que el segundo gobierno Aznar había descuidado.

De todos ellos, los más significativos, aunque ya casi olvidados, fueron los dos primeros, si bien quizá ya no se vean así, a toro pasado. Es difícil que un eventual gobierno alternativo liderado por el Partido Popular hubiese continuado la postura de bloqueo en que se situó el segundo gobierno Aznar. Es ésta, claro, una afirmación contrafactual. El caso es que fue el nuevo gobierno salido de las urnas en marzo de 2004 el que decidió desbloquear la situación y ello contribuyó al cierre de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental que había venido negociando el proyecto de Tratado surgido de la Convención Europea.

El segundo cambio fue no menos trascendente: la decisión de someter el nuevo Tratado a una consulta popular para abrir la puerta de su ratificación. Los resonados, y todavía resonantes, “noes” francés y neerlandés han hecho olvidar el panorama de incertidumbres que tras el recalentamiento de la situación política interna en España abrió tal perspectiva. No era evidente que la postura del gobierno Rodríguez

Zapatero fuese impulsada por una ola profunda como en las elecciones legislativas precedentes. Los sondeos y barómetros de opinión manifestaban que las actitudes dubitativas o negativas ante el Tratado se polarizaban en torno a cuatro parámetros: las carencias de información, el desinterés por la política, la desilusión por el texto mismo y las distinciones entre votantes según posturas político-ideológicas.

Ninguno de tales parámetros era específicamente español pero, en su conjunto, representaban un factor de riesgo nada desdeñable. Uno de los subfactores potencialmente más importantes fue el que anidó entre ciertos sectores de la izquierda y en algunos partidos de alcance subestatal. Los argumentos eran que la Constitución no servía para nada, que no acababa de convencer y que no reconocía la identidad de los pueblos. En consonancia, se le achacaba que fuese demasiado timorata en materia social y de empleo o que consagrara el estatus quo. Respecto al último argumento los oponentes tenían razón: lo que la Constitución consagra es el reconocimiento de la identidad de los Estados miembros, dejando a su cuidado la forma y manera en que se organicen. Lo contrario hubiera sido una interferencia intolerable.

Habida cuenta de los torbellinos por los que discurrió la confrontación entre un PP que se hundió súbitamente en las simas de la derrota tras disfrutar durante cuatro años de una cómoda mayoría parlamentaria, la relación entre el sentido del voto en el referéndum y las posturas ideológicas subyacentes constituyó el subfactor de riesgo por excelencia. Los datos demoscópicos siempre mostraron un más elevado grado de tibieza entre los votantes del PP que entre los votantes del PSOE y entre los primeros una parte significativa siempre pensó que, con la Constitución, España perdería peso político en Europa. Un reflejo mimético de las posturas del segundo gobierno Aznar.

La apuesta de Rodríguez Zapatero valió la pena, aunque la Unión no se haya recuperado del impacto del torpedo que, pocos meses después, franceses y holandeses dispararon contra el proceso de ratificación. Esto no quita, en mi opinión, un adarme de importancia al envite hecho en su momento.

El gobierno español diferenció a principios de 2006 tres grupos de Estados entre los que ya habían ratificado el Tratado. En un primer escalón se encontraban los que seguían decididos a continuar el proceso: Bélgica y Alemania y, entonces, quizá Italia. En un segundo escalón, aquéllos otros que preferían ir despacio, manteniendo el proyecto

de integración a escala continental y desconfiando en principio de la construcción apresurada de “núcleos duros” o de “vanguardias”: Austria, Grecia, Luxemburgo y la propia España. Finalmente, los nuevos Estados miembros que ya habían ratificado el Tratado.

En una comunicación a las Cortes poco después, el gobierno pasó revista a los posibles escenarios, según que se basasen o no en el Tratado Constitucional. Entre los primeros figuraban la convocatoria de un nuevo referéndum en Francia y los Países Bajos y la revisión limitada del texto, posibilidades un tanto remotas. Los segundos iban desde la elaboración de un nuevo Tratado y la explotación de todas las posibilidades contenidas en el Tratado de Niza a la reforma limitada de este último. El gobierno descartó otras alternativas: la separación de la Unión y un nuevo marco de relaciones con la misma para los países que rechazasen el Tratado Constitucional (victoria completa de los “euroescépticos”), la *“Europe à la carte”* y la supresión de la exigencia de ratificación del Tratado Constitucional por todos los Estados miembros (que, paradójicamente, exigiría el consenso).

Se operaba bajo un constreñimiento: el mandato dado por los ciudadanos para que el Tratado Constitucional entrase en vigor. Ello implicaba dos cosas: hacer todo lo posible para aprovechar las ocasiones que se presentasen y abstenerse de dificultarlo. Ambas líneas de actuación coincidían en la necesidad de determinar las razones por las cuales un amplio porcentaje de los ciudadanos europeos parecieron dispuestos a desolidarizarse del proyecto de “constitucionalización” de la Unión. Hay opiniones para todos los gustos. El gobierno dio a conocer las suyas y en ellas no me detendré. Cabe leerlas en Internet. Naturalmente estaba en un dilema que él mismo reconoció: dejar que pasase el tiempo puesto que España ya había hecho sus deberes y la pelota se encontraba en el campo de otros Estados miembros o adoptar con la debida prudencia un papel algo más activo a tenor del cual quizá cupiera promover iniciativas destinadas a evitar que el período de reflexión se convirtiera en un período de inactividad.

Ni qué decir tiene que el gobierno se inclinó, con toda prudencia, por la segunda alternativa pero, en mi entender, predicada sobre dos supuestos: uno interno, basado en el restablecimiento de un cierto consenso entre los partidos políticos españoles sobre la política exterior más deseable, y otro externo, basado en la posibilidad de actuación conjunta de varios Estados miembros. España, obvio es decirlo, no

podía estar dispuesta a arrojarse a un mar proceloso sin chaleco salvavidas.

El primer supuesto no se cumplió. La discordancia entre los dos grandes partidos españoles no se ha calmado. Antes bien, se ha acentuado, tanto en temas de política interna como exterior. Las actuaciones en materia de violencia e igualdad de género, matrimonio entre homosexuales, dependencia, reproducción asistida, etc. han ampliado considerablemente el margen de libertades individuales pero han tropezado con fuertes barreras ideológicas inscritas en el pensamiento conservador y católico. Todas tienen la característica de que son difícilmente reversibles porque crean situaciones nuevas y porque tras éstas se sitúa una parte significativa, a veces mayoritaria, de la población española, hoy altamente secularizada. Lo que el PSOE ha hecho en estos terrenos, no es fácil que lo deshaga el PP cuando llegue al gobierno. Si a ello se añaden las querellas sobre las responsabilidades en la catástrofe por los atentados de Atocha y las derivadas del desencuentro a la hora de iniciar acciones contra la violencia etarra y que discurren por una legalización de los partidos vascos independentistas siempre y cuando renuncien a la violencia, el plato de discordias está más que servido. A todo ello se añade la controversia sobre el nuevo Estatuto catalán.

Tampoco en política exterior ha habido encuentros. La retirada de las tropas españolas de Irak dio la señal. Desde entonces, el PP se ha cebado en dossiers complicados como Venezuela, Colombia, Oriente Medio, etc. si bien a la mitad de la legislatura las relaciones con los Estados Unidos se habían recompuesto aceptablemente. Aunque la política hacia la Unión Europea no se ha visto criticada de forma tan acerba, es difícil dar muchos pasos al frente en tal ámbito, sobre todo porque las condiciones externas tampoco han ayudado. Las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2006 lo han reflejado de forma evidente. En definitiva, no hay mucho que ganar, y sí bastante que perder, con *Alleingänge* que no responden ni a las condiciones internas ni a las externas. Es a éstas a las que conviene echar ahora un vistazo.

Una Unión en la encrucijada

Estamos tan acostumbrados a que las políticas de la Unión se nos metan hasta en la sopa que consideramos esta situación como algo casi normal.

En realidad, no lo es en absoluto. Se ha dicho repetidamente que la Unión es una manifestación, la más acentuada hasta el momento, de cómo cabe compartir soberanía en numerosos ámbitos de las políticas públicas. En tal sentido, no tiene parangón en la historia. El acercamiento entre los países europeos se ha hecho siempre en el pasado por la vía de la conquista o de la dominación político-militar. Jamás se ha visto que Estados soberanos, plenamente formados y con largas historias y tradiciones a la espalda, hagan todo lo posible por entrar en una construcción que limita considerablemente esa soberanía en un contexto de supranacionalidad que no ha dejado de acentuarse con el paso del tiempo.

También estamos tan habituados a disfrutar de paz en Europa que hemos pasado casi a considerarla como una situación habitual, que apenas sí requiere reflexión. Pero no es sólo paz lo que ha aportado la Unión. Es la renuncia, pura y simple, a contemplar la fuerza o la amenaza de su uso como uno de los instrumentos que forman parte de la caja de herramientas de los gobiernos. Esto es lo que constituye la gran novedad en la historia europea.

La combinación y entrelazamiento de ambos hechos han creado una situación inédita, sin precedente. Naturalmente, la Unión no ha actuado sola. En los ya lejanos tiempos de la guerra fría, la desnacionalización de las políticas de defensa frente al enemigo común, la Unión Soviética, fue impulsada desde la OTAN. Pero la OTAN no desapareció al colapsarse los frentes de la guerra fría. Cambió de función y se recicló. A la Unión Europea le había tocado la tarea de fortalecer las economías y las sociedades para hacer frente al desafío soviético y, a la vez, rescatar una cierta idea de Estado-nación que había caído en un profundo desprestigio tras el segundo conflicto mundial. Como ha argumentado Milward, la Unión Europea salvó a los Estados.

La consecución de estos éxitos no fue fácil. Las encrucijadas se han multiplicado en la historia de la Unión. La evolución no ha discurrido en sentido lineal, siguiendo por así decir el vuelo del espíritu, en terminología cuasi-hegeliana. Al contrario, las crisis han sido recurrentes, a veces intensas, siempre teñidas de acritud y, con frecuencia, conducentes al estancamiento. ¿Hay que recordar la crisis de las “sillas vacías” que condujo al compromiso de Luxemburgo? ¿O, como se decía en los años ochenta, la “euroesclerosis”? La Unión siempre sacó fuerzas de flaqueza para afrontar los nuevos retos. En el decenio de los setenta fue, por ejemplo, la primera ampliación, algo que había costado sangre,

sudor y lágrimas a los británicos. O la segunda y tercera, a los países mediterráneos que emergían de sus largas noches de dictadura. O el programa 1992, con la noción del gran mercado interior. O la introducción de una política de cohesión, de carácter redistributivo. O la marcha hacia una unión económica y monetaria, si bien en el camino se dejó caer lo esencial de la primera para concentrarse en la segunda. O la explosión de competencias compartidas a raíz de la ingeniería institucional diseñada en los Tratados de Maastricht y Ámsterdam. La Unión digirió las consecuencias de la caída del muro, de la implosión del “glacis” imperial soviético y puso en condiciones a los países que de él salían para integrarse en el gran espacio económico y político que ya había creado.

El gran mercado interior y la ampliación coronaron los éxitos estructurales de la Unión Europea. La movilidad de productos y factores es un hecho. La política comercial y aduanera nacional ha desaparecido. La política agrícola y pesquera se hace a escala europea. Los transvases de estudiantes y graduados se han convertido en algo habitual. Subsisten, por supuesto, complejos problemas relacionados con la homologación de títulos, pero nadie puede negar que en los últimos años la marcha hacia un mercado europeo sumamente integrado ha registrado avances considerables.

En aplicación del principio de una integración a varias velocidades, abierta siempre a los rezagados que cumplan las condiciones para entrar en los clubes más restringidos, la abolición de fronteras y de pasaportes está consolidada en los países del espacio Schengen. El euro es la moneda corriente en la mayor parte de los miembros de mayor peso económico, con la relevante excepción del Reino Unido. La cooperación judicial y policial ha avanzado, con mayor intensidad en unos que en otros. Poco a poco ha ido formándose si no una polis europea sí la conciencia de que los europeos no estamos en lucha existencial unos contra otros.

Hay una línea roja que discurre a lo largo de todo este recorrido: la densificación de la actuación política a nivel de la Unión. Es decir, el acercamiento lento, pero incontenible, hacia el ejercicio compartido de la soberanía en ámbitos cada vez más cercanos al núcleo duro de la misma: es decir, los temas relacionados con la defensa, la política exterior, la justicia y los asuntos de interior, la definición e implementación de las estrategias de política económica y, *last but not least*, la imposi-

ción. Pues bien, gran parte de las dificultades con las que hoy tropieza la Unión tienen que ver con esta evolución.

En efecto, la conciencia de la singularidad de los intereses estatales (o nacionales) es en dichos ámbitos mucho más acentuada que en los restantes. La clásica distinción entre "*low politics*" y "*high politics*" es de aplicación en este caso. La integración avanza mucho más rápidamente en las primeras que en las segundas. Para que en estas últimas se consigan progresos se necesitan otras condiciones, otros reflejos de las burocracias, de los políticos y, no en último término, de las sociedades respectivas. Estas condiciones, hoy por hoy, no se dan.

El avance en el terreno de la "*high politics*" se vio lubricado por una economía potente y en expansión. Fue el caso de los años ochenta y, en parte, noventa. También por el acrecimiento del presupuesto de la Unión. Las pugnas por el reparto de recursos escasos fueron lubricadas por la disponibilidad de Alemania a rellenar las cajas comunitarias. A partir de 1995, esta disponibilidad se debilitó. Como se debilitó también la de otros contribuidores netos, liderados por Suecia, nunca un avanzado en temas de integración, con el eficaz soporte de Holanda, cuya opinión pública ha registrado retrocesos considerables en la deseabilidad de profundizar el proceso. Desde hace años grandes economías europeas como la alemana, la francesa y la italiana están, en general, estancadas. La denominada "estrategia de Lisboa" no progresa al ritmo necesario. Las reformas imprescindibles chocan con la resistencia de poblaciones acosadas por el fantasma del desempleo y el temor a perder los privilegios conseguidos tras duras luchas en Estados de bienestar que establecen una distinción férrea entre quienes desean mantener el estatus quo y quienes presentan la necesidad de cambio amparados en valoraciones ideológicas que no consiguen ni la unanimidad ni el respeto de las grandes masas de la opinión pública.

Todo ello ha hecho olvidar el pasado glorioso de la Unión y sus logros. En la opinión pública ha cristalizado la noción de que, en alguna medida, la Unión es culpable de los males por los que atraviesan las economías y sociedades europeas. Esto debilita aún más la voluntad de proseguir por el sendero de la integración. En realidad, tras ello se oculta un clamoroso fracaso de las élites políticas y administrativas por contar las cuatro verdades del barquero sobre las ventajas, y los costes, del proceso integrador. Los costes son inmediatos. No hay cambios sin dolor. Las ventajas se divisarán en el futuro.

A este fracaso se añaden las dificultades generadas por el hundimiento del proyecto constitucional. Las razones de éste no son confusas. Están directamente relacionadas con la política interna de dos Estados miembros, Francia y los Países Bajos, en los cuales los electores echaron por tierra los cálculos de los gobiernos. Hubiera podido ser de otra manera. Los problemas internos no hubieran desaparecido pero al menos se habría contenido su repercusión a escala europea. La decisión del presidente Chirac de convocar un referéndum para aprobar el proyecto de Constitución fue un error dramático. Sin paliativos. Si Francia hubiese aprobado el texto, la melancolía no se hubiera amparado de la Unión. El fracaso de Francia puso al descubierto que no existía un “plan B”. Lo que había era lo que estaba puesto sobre la mesa. Con el “no” neerlandés la Unión hubiera podido lidiar, en el supuesto de que también se hubiese producido. El “no” francés ha sido imposible de salvar. Francia ha introducido en la vida institucional y política de la Unión un factor de congelación que durará mucho más tiempo que la sustitución del presidente. Es preciso también que la élite francesa resuelva su esquizofrenia característica: más integración, sí, pero salvaguardando intereses centrales de Francia sin el menor pudor y sin el menor acomplejamiento. Ahora bien, una Unión con 27 Estados miembros no puede, ni debe, plegarse a las conveniencias francesas. Francia es un país muy importante y su papel se magnifica a la hora de frenar. No puede ni sola, ni acompañada por una Alemania cada vez más desacomplejada, constituir el motor esencial de la construcción europea en el futuro.

Posibilidades de evolución

Conviven así factores estructurales de profundo calado y dificultades coyunturales específicas. La reacción oficial ha estribado en dar tiempo al tiempo. Las señales optimistas, batalladoras, a veces interesantes, otras no, que emite el Parlamento europeo no son suficientes. No serán ni el Parlamento ni la Comisión los que saquen a la Unión de su actual marasmo.

Hace ya muchos años que la iniciativa institucional y política está vencida del lado del Consejo europeo y del Consejo, es decir, de los Estados miembros. Es a éstos a quienes corresponde sacar las castañas

del fuego. Por el momento, ha continuado el proceso de ratificación del texto constitucional, conseguida en quince casos. Finlandia, en donde no se detectan dificultades insuperables, lo hará durante su presidencia. Pero no se sabe todavía en qué medida el texto será rescatable. Se debaten desde hace tiempo varias posibilidades. En el Parlamento se han entrecruzado sugerencias interesantes. En cualquier caso, aun cuando los franceses y los neerlandeses resuelvan sus dudas existenciales, y se den cuenta de que con sus “noes” se han colado un estupendo autogol, quedará por abordar lo que fueron siempre las “patatas calientes”: cómo conseguir que la opinión pública de dos Estados más bien euroescépticos acepte la ratificación del proyecto. Nadie con responsabilidades políticas se atreve a profundizar demasiado en público en tales obstáculos.

No son los únicos pero sí esenciales. En el Reino Unido la era de Tony Blair está llegando a su fin. Su sucesor está pre-designado si se retira antes del año 2009. Si no lo hace, será el que determinen las próximas elecciones generales. En el partido laborista, y en ambas hipótesis, el único candidato es Gordon Brown. No es un europeísta ferviente. Su oponente, David Cameron, tiene que hacer todavía sus pruebas pero se sitúa al frente de un partido conservador en el que la acentuación del proceso de integración está un tanto anatematizada, incluso en la versión que ha puesto sobre la mesa el texto constitucional. En el caso polaco las perspectivas son igualmente inciertas. La clase política conservadora ha dado muestras de una inexperiencia notable, de un nacionalismo alicorto y de un espíritu de confrontación que no auguran nada bueno. Es posible que la continuada inyección de fondos agrícolas y estructurales pueda convencer a la opinión pública de que el texto constitucional no le dañará. No hay que darlo por descontado.

Para complejizar aun más la cuestión, sobre la encrucijada gravita un nuevo factor de disenso: las ampliaciones futuras. La extensión a los países que han emergido tras la desintegración de la antigua Yugoslavia no provocaría grandes problemas económicos de ajuste, fuera de los presupuestarios. Sí generará problemas inmensos en el plano político. No se trata, en principio, de un fenómeno que vaya a producirse a corto plazo pero está ahí, latente, y gravita sobre el futuro institucional y político de la Unión. En el plano económico el gran desafío, el que la transformaría irremediablemente, es la adhesión de Turquía. Además de provocar inmensos problemas políticos e institucionales, un even-

tual ingreso turco cambiaría cualitativamente la Unión en el plano esencial: el económico.

No debería procederse, en mi entender, a una ampliación como la de la última ronda, *on the cheap*. Los futuros Estados miembros necesitarán transvases cuantiosos, como los han necesitado España, Portugal y Grecia, para ir modernizando su aparato productivo y distributivo. Además, deberán seguir políticas económicas adecuadas, que aseguren su mejor utilización posible y potencien los factores de crecimiento. Esto es más fácil decir que hacer. Sus administraciones no son un dechado de perfección. Los actuales Estados miembros deben ser más conscientes de lo que fueron en el pasado que la futura ronda de negociaciones de las perspectivas financieras, allá por el año 2010-2011, no puede seguir el patrón que ha caracterizado la que acaba de cerrarse, no sin mérito, pero también sin ambición. No es de extrañar que uno de los Estados miembros que ya ha rechazado el proyecto constitucional, y que más beligerante se ha mostrado contra la eventual expansión del presupuesto, los Países Bajos, reclame insistentemente que es preciso llevar a cabo un debate serio sobre las futuras rondas de ampliación. No le falta razón. Son impensables saltos significativos sin el apoyo de las opiniones públicas.

En definitiva, y sin caer en el agorerismo: las dificultades que penden sobre la encrucijada en que se encuentra la Unión Europea son sólo un atisbo de lo que se le viene encima. Si la situación económica no mejora sustancialmente en los próximos años, la Unión de 27 Estados miembros puede llegar al estancamiento. Es aquí en donde debe entrar en acción la imaginación política. Se enfrentan, esencialmente, dos grandes concepciones. La primera es la de continuar paso a paso, empíricamente. La Unión, en efecto, funciona. Quizá no demasiado bien, pero funciona. Aparte de los grandes problemas que están ahí, en el horizonte, existen otros más inmediatos a los que no puede hurtarse la respuesta: ¿cómo mejorar el proceso de integración en curso y ya determinado? ¿Cómo perfeccionar el gran mercado? ¿Cómo favorecer la movilidad de factores? ¿Cómo adoptar imprescindibles medidas de flaqueo? ¿Cómo avanzar hacia la unión económica? Los mecanismos previstos en el proyecto constitucional se han quedado en agua de borrajas. En puridad, y en una perspectiva de los pequeños pasos, que consagra la experiencia de la integración pasada, si los Estados miembros pudieran dar respuestas a estas, entre otras, preguntas no habría razón para desesperar.

Obsérvese que en esta ponencia no he aludido hasta ahora al entorno más amplio de la Unión. No es porque no tenga importancia. La tiene y mucha. Pero una encrucijada compleja obliga a no equivocarse de prioridades. Los intentos de potenciar la capacidad de acción exterior de la Unión encontraron reflejo en el proyecto de texto constitucional. Hay en curso una discusión soterrada sobre en qué medida podrían ponerse en práctica sin interferir con el proceso de ratificación. En el interin, Javier Solana ha hecho esfuerzos sobrehumanos por aumentar la capacidad de actuación europea frente a los arcos de crisis y de ir desarrollando una conciencia de que es mejor abordar los problemas de política exterior en conjunto que en solitario. Ha chocado con resistencias numantinas pero nunca ha cesado de progresar. Es un buen signo. Incluso la Comisión, que siempre ha sido un tanto tímida en este campo, ha mejorado su capacidad de innovación y propuesta. El problema es que lo que los franceses denominan *l'Europe-puissance* no puede desarrollarse sin una base de integración renovada. Necesita menos retórica y menos reflejos nacionalistas.

En el incremento de capacidad de proyección exterior de la Unión hay límites objetivos a la estrategia del paso a paso. No que ésta se encuentre agotada, antes al contrario. Pero será difícil progresar sustancialmente en tanto en cuanto no se aborden problemas esenciales que tienen que ver con el papel deseable de Europa en el mundo, las relaciones con Estados Unidos, la interacción con las nuevas potencias emergentes y la respuesta a los arcos de crisis. Todo ello induce a pensar hasta qué punto no sería conveniente examinar estrategias alternativas.

Sugerencias al respecto no faltan. Al fin y al cabo, los académicos, los parlamentarios, los analistas y los *think tanks* deben ganarse su sueldo. De entre todas ellas, hay algunas que han alcanzado más relieve que otras. Una de las más sugerentes, y que debo afirmar es la que me atrae más poderosamente, es también una prolongación de la experiencia pasada, pero con acentos novedosos: la constitución de una vanguardia, de una avanzadilla, de un grupo de Estados dispuestos a progresar dejando la puerta abierta a los rezagados o a los que no estuvieran por el momento interesados. En buena medida, el texto rechazado por franceses y holandeses lo prefiguraba con la noción de las “cooperaciones reforzadas”, cuya fuente se remonta nada menos que al Tratado de Maastricht.

Sobre este concepto de “vanguardia” las interpretaciones son numerosas. Si estuviese basado en la mera cooperación intergubernamental, en mi modesta opinión quedaría abocado al fracaso. Fue Jacques Delors, a quien la historia casi siempre le ha dado razón, el que lanzó el concepto menos emotivo de “diferenciación”. Los Estados miembros interesados deberían tener la posibilidad de progresar en grupo a partir del zócalo común alcanzado, tal y como ya lo han hecho con el euro o con Schengen, y dejando siempre abierta la puerta a la incorporación de los demás. Esta diferenciación englobaría la fuerza de una comunidad de derechos (la Unión está basada en el derecho, no en la fuerza) defendibles ante los tribunales de justicia, el ejercicio en común de la soberanía (a 27 o a 15) y el peso de los elementos federalizantes en el proceso decisorio y de acción. Esta respuesta no es novedosa: la Unión se ha constituido no en base a la aplicación mecánica de un principio funcionalista o neo-funcionalista sino en base a los desafíos que la historia le ha impuesto y a los que, bien o mal, ha debido hacer frente. El que le toca ahora es triple: configurar una respuesta a la globalización, proseguir su ampliación y continuar su profundización. Fue un error preferir la ampliación a esta última y ahora estamos pagando las consecuencias.

Con todo, no vendría mal si la Unión demostrara que sirve para avanzar en el camino de encontrar soluciones a algunos de los problemas que acosan a los europeos: la inseguridad identitaria y de empleo son, en mi opinión, los más significativos. En un clima intelectual y político en el que vuelve a resurgir con cierta fuerza retórica la noción, trasnochada, del Estado-nación, de lo que dan hoy testimonio las sagas de las opas en el sector energético, no hay que exportar a Europa problemas cuya solución pasa por los filtros estatales. La construcción europea no puede resolver problemas que tienen sus raíces en los Estados miembros. Lo ha dicho una persona tan poco sospechosa como Jacques Delors.

En particular, no vale evacuar balones hacia la Comisión. La doble noción de que la Unión es culpable por tecnocrática y alejada de los ciudadanos y de que lo mejor que puede hacer el Estado es doblegar su capacidad normativa ante el impulso combinado de la globalización y de la liberalización regional han causado demasiado daño. La Comisión no va a repararlo. Los Estados miembros, actuando en el marco comunitario o en el intergubernamental, según los casos, tienen ante

ellos un desafío inmenso. Estamos en el umbral de una nueva salvación del Estado-nación, por utilizar la terminología de Milward, y será la construcción europea la única que, en mi entender, podrá salir a su rescate, como ya lo hizo en los momentos fundacionales. Por el momento, el gobierno español hace bien en seguir la máxima tradicional de mantenerse dentro “del pelotón”. Tiempo habrá para un *Alleingang*, cuando las condiciones lo permitan.

Bibliografía

- MILWARD, Alan S. (1992): *The European Rescue of the Nation-state*. London.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA UNIÓN EUROPEA (2006): *El futuro de la Unión Europea. Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados*. Febrero.
- PRAT Y COLL, Juan (2006): “El nacimiento de la política mediterránea visto desde la Comisión”, en: *Espanoles en la Comisión Europea. Información Comercial Española*. Septiembre.
- VIÑAS, Ángel (1999): *Al servicio de Europa. Innovación y crisis en la Comisión Europea*. Madrid.
- (1999): “Breaking the Shackles of the Past. Spanish Foreign Policy from Franco to Felipe González”, en: Balfour, Sebastian/Preston, Paul (eds.): *Spain and the Great Powers in the Twentieth Century*. London, pp. 245-268.
- (2003): *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1985)*. Barcelona.
- (2004): “Tras los pasos de George W. Bush o el discreto encanto de una gran estrategia”, en: *Sistema* nº 183, noviembre, pp. 3-14.

Walther L. Bernecker

España y la Unión Europea: una relación cambiante

Probablemente, los acontecimientos más importantes de la historia española reciente fueron dos: el restablecimiento de la democracia después de 1975 y la adhesión española a la Comunidad Europea el 1º de enero de 1986. Estos acontecimientos, claves en el desarrollo de la España moderna, están estrechamente vinculados el uno con el otro. La expectativa de poder formar parte del gran proyecto europeo facilitó el proceso español de transición a la democracia. Y la adhesión a la Comunidad Europea contribuyó decisivamente a la consolidación del nuevo régimen democrático. Además, provocó la “normalización” de España, que por fin se hallaba en el entorno político y económico que le correspondía tanto por su situación geográfica como por su tradición histórica.¹

Los españoles entendieron el proceso de adhesión a la Comunidad Europea como una verdadera “causa nacional”, ya que ningún otro estímulo ha logrado liberar tanta cantidad de energía ni mostrar, con igual fuerza, el espíritu de superación de los españoles. Ninguna otra cosa ha sido tan unánimemente apoyada por la ciudadanía. Este alto grado de consenso resultó esencial para asegurar el éxito de la adhesión.²

El proceso no fue fácil. La economía española, que había que incorporar a Europa, era de grandes dimensiones y con sectores muy competitivos por un lado, pero también con serios problemas estructurales y con un grado de desarrollo menor que el de la mayoría de los estados miembros, por el otro. La solicitud del gobierno español se presentó en ju-

¹ Para lo que sigue, *cfr.* Solana, Javier: Los “alemanes del sur”, en: *Kultur-Austausch*, 4/2001, pp. 8-11.

² Sobre el proceso de adhesión de España a la Comunidad Europea, *cfr.* Bernecker, Walther L.: *España entre tradición y modernidad. Política, economía, sociedad (siglos XIX y XX)*. Madrid, 1999, pp. 312-320.

lio de 1977, y la firma del tratado de adhesión no se llevó a cabo hasta junio de 1985. En total fueron, pues, casi ocho años de negociaciones vividos con impaciencia y a veces con incredulidad por la opinión pública española. El temor al impacto de las exportaciones agrícolas españolas y los efectos de la segunda crisis del petróleo de finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, contribuyeron a demorar el proceso. Pero finalmente se logró un acuerdo equilibrado. España tuvo que aceptar algunos períodos transitorios muy prolongados, como en agricultura y en pesca. Pero la Comunidad también aceptó períodos transitorios exigidos por España para permitir la adaptación sin traumas de algunos sectores productivos.

Uno de los aspectos más importantes de la adhesión de España a la Comunidad Europea fue, que el país ibérico rompió definitivamente su largo y anómalo período de aislamiento y se incorporó a una comunidad de naciones en plena ebullición, decidida a dar un salto cualitativo en el proceso de la construcción europea. Fue en aquellos años cuando se negoció el “Acta Única Europea”, y este acuerdo fue seguido por el del histórico Tratado de Maastricht y por la ampliación de la Comunidad a 15. Todos estos cambios y procesos supusieron para España un enorme desafío, no sólo en términos de competitividad y modernización económica, sino también de adaptación de sus recursos humanos, públicos y privados, a nuevos métodos de trabajo y a mayores exigencias. El esfuerzo de adaptación fue arduo para un país que había estado encerrado en sí mismo durante mucho tiempo e inseguro con respecto al exterior.

De acuerdo con varias encuestas representativas³ realizadas a fines de los años ochenta, la conciencia de lo europeo estaba relativamente más acentuada en España que en los otros países de la CE. Los entrevistados españoles eran quienes más ventajas creían encontrar debido al ingreso de su país en la Comunidad; quienes mayoritariamente defendían el aumento del poder de decisión de Bruselas en detrimento del nacional; quienes estaban en gran parte dispuestos a un sacrificio económico con objeto de obtener inversiones y traslado de puestos de trabajo de los otros países de la Comunidad. Eran quienes en su mayoría confiaban en la anulación de las fronteras como un impulso decisivo

³ *El País*, 19-11-1989, pp. 6 y s.

para la creación de una Europa unida; los que más claramente se pronunciaban en favor de una Moneda Unitaria Europea; quienes, en suma, hasta en materia de formación y prestaciones sociales más dócilmente hacían concesiones de tendencia centralizante.

El debate que se llevó a cabo en España después de la entrada del país en la Comunidad Europea se concentró en la visión de “Europa” como panacea económica, con sus consiguientes aspectos de creencia en el progreso, el frenético consumo de bienes y la notable aceptación de los valores liberales “occidentales”. Pero oculta el hecho que las relaciones entre España y Europa no se redujeron únicamente a los aspectos político y económico a lo largo del siglo xx. Antes bien, éstos carecían relativamente de importancia. Debe observarse que anteriormente el tema central del debate era la idiosincrasia española, la ontología de su historia, con su presunta vía diferencial a partir de la irrupción de la Modernidad en la Era de la Reforma. Los vehementes debates con frecuencia tomaban carácter universalista, dándole al problema una dimensión de cultura y civilización. Se trataba, primordialmente, de una discusión filosófica acerca de “España como problema”.⁴

El debate sobre las relaciones de España con Europa es tan antiguo como la “disyunción” de la Península Ibérica dentro del desarrollo general de Europa en la Era Moderna. Los españoles mismos caracterizaron la diferencia de su país respecto a Europa en forma dicotómica como retraso versus progreso, aunque —según la postura—, adjudicándole a ello diversos valores: sea inferiorizando su civilización ante la superioridad científico-racional europea, sea superiorizando su actitud espiritual-moral ante el fetichismo del progreso material. Las diversas interpretaciones únicamente parecían estar de acuerdo en que el “Sonderweg” español estaba relacionado con el problema de la “decadencia”, el subdesarrollo económico del país, y éste, a su vez, con la gerencia económica, con la actitud hacia el trabajo y su legitimación.

⁴ Éste es el título del conocido libro de Laín Entralgo, Pedro: *España como problema*. Madrid, 1948; ver también la dura réplica de Calvo Serer, Rafael: *España sin problema*. Madrid, 1949.

El largo camino hacia la Comunidad Europea

Cuando en la transición, tras la muerte de Franco se emprendieron manio-bras en política exterior, España tuvo que tomar una decisión: establecer relaciones más estrechas con Europa, jugar la carta de Latinoamérica y el Norte de África o permanecer en una alineación neutral.⁵ La entrega de la solicitud de ingreso en la CE el 28 de julio de 1977 supuso la toma de partido por la primera opción. El mismo año, España entró a formar parte del Consejo de Europa. Dos años más tarde firmó la Convención Europea de Derechos Humanos. Las negociaciones de entrada comenzaron en febrero de 1979 en Bruselas, pero no avanzaron hasta 1982.

La nueva solicitud de ingreso en 1977 por parte de España fue una decisión histórica. Se abrió en España una nueva etapa de discusión sobre Europa: se equiparó la ansiada pertenencia a la CE con vuelta a la “normalidad”, a la “Casa Común” europea, con modernización económica y el impedimento de una involución política. El ingreso en la Comunidad debía conducir –según Joaquín Ruiz-Giménez– a una “mentalidad más abierta, dinámica y profesional”, debía ampliar perspectivas y reforzar la predisposición a la innovación. El ingreso constituía para España primariamente una meta política deseable, para la cual estaba dispuesta a pagar un precio económico. La cuestión de la adhesión estaba relacionada con la honra española y el reconocimiento por parte de los europeos.⁶ La apertura de España a Europa y la creciente aceptación de España por parte de Europa, así como el proceso de cambio interno en España se condicionaban mutuamente. Existía, por lo tanto, una correlación entre el proceso de democratización interno y el afán por romper el aislamiento exterior.

Las negociaciones, que empezaron a finales de los años setenta, pasaron sin pena ni gloria. En España había otros problemas más apre-

⁵ Ver para la política exterior a partir de 1975 Niehus, Gerlinde Freia: *Außenpolitik im Wandel. Die Außenpolitik Spaniens von der Diktatur Francos zur parlamentarischen Demokratie*, 2 vols. Frankfurt, 1988, así como la visión más bien convencional de Armero, José Mario: *Política exterior de España en Democracia*. Madrid: 1989. Para las relaciones de España con la C.E. y las expectativas al morir Franco, ver el número especial “Spanien” del *Forum Europa* n. 7/8, 1975.

⁶ Frey, Peter: *Spanien und Europa. Die spanischen Intellektuellen und die europäische Integration*. Bonn, 1988, p. 101.

miantes en el orden del día: la transición pacífica a la democracia debía llevarse a cabo con todas las consiguientes imponderabilidades, y algunos países europeos ponían nuevas dificultades en el camino. Se puso de relieve cómo la Comunidad y España perseguían intereses distintos (también en el terreno económico). La Comunidad tenía la intención de introducir sus productos industriales en España con el menor número de trabas posible, mientras que España pretendía proteger en particular sus productos industriales, de una competencia aplastante. Lo contrario ocurría en el sector agrario. El verdadero punto de conflicto durante las negociaciones lo constituyeron la poderosa pesca española y el estatus de los emigrantes españoles en la Comunidad. Expresión de las fuertes tensiones que tuvieron lugar durante las negociaciones fueron las repetidas interrupciones en la negociación y los debates casi interminables sobre las tarifas aduaneras, plazos transitorios y normas excepcionales.

Las expectativas españolas puestas en Europa disminuyeron a lo largo de los siete años que duró el proceso de adhesión. A la vez que crecía la confianza en la propia capacidad, aumentaba el escepticismo respecto a las ambiciones democráticas de los europeos, alimentado por el comportamiento reservado del extranjero ante el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981. En definitiva, el proceso de adhesión dio paso al desencanto hacia la Comunidad. Las concepciones españolas sobre la Comunidad tornáronse más realistas. Surgieron corrientes distanciadoras y preventivas, basadas menos en un antagonismo que en la indiferencia y el desinterés.

A lo largo de las negociaciones de adhesión, los planteamientos españoles respecto a Europa sufrieron transformaciones al menos en tres ámbitos centrales:⁷ si en un primer momento se había visto en la CE un tipo de protector de la todavía débil democracia española, gradualmente fue ganando terreno la idea de que la democracia española se había establecido sin influencias exteriores dignas de mención y que la CE no era de ningún modo una garantía para asegurar la democracia. En cuanto al impulso modernizador que iba a venir de la mano de la Comunidad, perdió posiciones la idea inicial de una estrategia de cambio económico influida por el exterior; la modernización era más bien tarea que excedía lo económico y debía ser conseguida por la propia

⁷ Según Frey (*op. cit.*), pp. 142-146.

sociedad. Y si Europa era contemplada, en cuanto a la problemática del regionalismo, en un principio como ejemplo de variedad y descentralización –que debía servir como muestra llevada pacíficamente a la práctica para asegurar e impulsar moralmente el proceso de regionalización español–, a lo largo del proceso aumentaban las dudas sobre las posibilidades de acción federales de la Comunidad. Finalmente, España se convirtió en ejemplo para otros países europeos.

La identidad europea de España

Pocos años después de su entrada (1986) en la Comunidad Europea, el gobierno español temió que “el proyecto de consolidación de la Comunidad Europea” se retardase debido al riesgo que suponía la revolución pacífica de 1989 en Europa central y del este, y los subsiguientes cambios en el contexto internacional. El reforzamiento de la integración europea y la modernización de España se habían convertido en sinónimos.⁸ Los españoles no perdieron de vista nunca los aspectos culturales y políticos que la pertenencia a la CE conllevaba, ni durante las negociaciones de adhesión, ni tampoco más tarde, cuando se discutía más que nada sobre los problemas de la adaptación económica.

En este sentido, debe señalarse que la adhesión española a la CE colmó tres significativas funciones históricas en el terreno económico, político y cultural: por una parte, en el ámbito económico, anuló los tradicionales principios de funcionamiento de la economía española, acelerando la participación en instituciones europeas. Se abrió una competencia amplia y dinámica a la economía española al tomar parte en los mecanismos de la división de trabajo en Europa occidental. Ello condujo a dolorosos procesos de adaptación, por un lado⁹; pero por otro, convirtió los anteriores intentos aislacionistas en reliquias del pasado. En segundo lugar, en el ámbito político, España se integró en el proceso de cooperación multilateral, con lo que recibió informaciones y derechos

⁸ Ver los resultados electorales en: *Anuario El País 1990*. Madrid, 1990, p. 135 y el artículo de la p. 144.

⁹ Véase el artículo “Comunidades Europeas”, en: Bernecker, Walther L. *et al.* (eds.): *Spanien-Lexikon*. München, 1990.

de colaboración en decisiones que condicionarían el futuro de Europa, y con él, el del mundo. En tercer lugar, y con respecto al problema de la identidad nacional, el hecho de tomar parte en las decisiones en Europa, dio como resultado un afianzamiento de la solidaridad con el destino europeo. España encontró el camino de vuelta a su destino europeo, del que había sido apartada durante el franquismo casi medio siglo.

El día de la firma del tratado, el rey Juan Carlos, aclaró a los Jefes de Estado y de Gobierno presentes en Madrid, que encarnaban “lo que el pueblo español entendía por Europa: los principios de Libertad, Igualdad, Pluralismo y Justicia, que también inspiran la Constitución Española”.¹⁰ El diario *El País* comentó: “La unión (...) a Europa detenta la significación histórica, que nos permite romper con el pesado lastre de nuestras tradiciones inciviles excéntricas e intolerantes y abrir nuevos horizontes culturales a las generaciones venideras”.¹¹ No cabía ninguna duda: la entrada en la CE significaba para España una profunda incisión histórica tras una larga fase de aislamiento conscientemente deseado o forzado, una cesura secular en sus relaciones exteriores, y una reorientación espiritual de significativas dimensiones.

El comentario de *El País* acerca de las “tradiciones inciviles” de la historia española contiene una posible explicación para la apertura española a Europa, y la predominante euforia proeuropea. La incorporación de España a la CE fue considerada como el fin de una época histórica directamente relacionada con la Guerra Civil y sus consecuencias. La guerra se convirtió en el suceso histórico que más claramente ejemplariza el “descuelgue” de España respecto al desarrollo europeo, el punto final de toda una serie de fracasados intentos de modernización. Las consecuencias de la guerra desembocaron en sentimientos de inferioridad de los españoles respecto a Europa, en el aislamiento del país y en una severa escisión social. La apertura en 1975 a la democracia, al progreso y a Europa, supuso un distanciamiento consciente de este pasado indeseado. No en vano, en los años ochenta, un 73% de los españoles veían en la Guerra Civil una época vergonzosa que debía ser olvidada¹²; con ello expresaban su interés en no mirar

¹⁰ *ABC* del 13-6-1985, p. 1.

¹¹ *El País* del 12-6-1985, p. 11.

¹² *Cambio 16* n. 616-619 del 26-9/10-10-1983.

atrás hacia la guerra y sus consecuencias aislacionistas, sino hacia su futuro europeo.¹³

El papel de España en la Unión Europea

Existen algunos elementos fundamentales que pueden ayudar a entender el modo en que España ejerce sus opciones dentro de la Unión Europea. En primer lugar, la experiencia histórica española ha hecho comprender los graves y negativos efectos del alejamiento y la necesidad de contribuir a la construcción de una Europa unida y fuerte. Por eso, desde su adhesión, España ha mantenido una postura decididamente europeísta, partidaria de la profundización constante, en lo que se refiere a la integración del continente.¹⁴

España ha tenido una actitud cooperativa en la construcción del mercado único y ha sido leal en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco regulador del mercado interior. Ha apoyado con entusiasmo y esfuerzo la unión monetaria. Se ha esforzado en impulsar el desarrollo de una identidad común mediante el establecimiento de una ciudadanía europea, introducida en Maastricht por iniciativa espa-

¹³ Todos los observadores se muestran de acuerdo con tales consideraciones. Es característico de dicha postura una recensión de la más reciente enciclopedia de la historia contemporánea de España, en la que han participado notables historiadores. El crítico caracteriza la postura de los distintos autores de esta obra con la fórmula de que España había sido una “frustración histórica” que mira hoy al futuro con seguridad y un optimismo relativo impensable anteriormente. Ésta era la opinión de la mayoría, según el autor. El pesimismo histórico se había articulado en el convencimiento de que en España todo llegaba tarde y mal: desde la construcción de una administración eficaz hasta la formación de una clase media, desde estructuras estatales eficientes hasta una sociedad moderna. Tales juicios pertenecían definitivamente al pasado. Entre el lamento de la generación de los regeneracionistas y de los intelectuales, que veían a “España como problema”, había surgido una fase modernizadora en la que España había vivido un cambio radical y se había integrado en Europa. Véase la crítica a la enciclopedia *España* de la editorial Espasa Calpe de Juliá, Santos (ed. vol. 1 “Sociedad y política”: Salvador Giner; vol. 5 “Autonomía”: Fusi, Juan Pablo, Madrid 1989/90), en: *El País (Libros)* del 25-3-1990, p. 7.

¹⁴ Royo, Sebastián/Manuel, Paul Christopher (eds.): *Spain and Portugal in the European Union. The First Fifteen Years*. London, 2003; Magone, José M.: *Contemporary Spanish Politics*. London, 2004, pp. 210-231.

ñola, y ha contribuido a poner en marcha nuevas políticas, como la cultural, la educativa o la de la juventud. Por otro lado, ha liderado el proyecto de crear un área europea de libertad, justicia y seguridad.

En segundo lugar, España siempre ha considerado vital para el futuro de Europa el mantenimiento del principio de solidaridad interterritorial. Una de las grandes aportaciones del modelo europeo de integración es la superación del esquema ordinario de las uniones aduaneras o las zonas de libre cambio, estableciendo unos mecanismos internos de solidaridad económica y social. Estos mecanismos, que potencian el desarrollo de los países y regiones relativamente más pobres, permiten compensar, en parte, la desventaja de estos países para competir en un mercado único. Por lo tanto, redundan en beneficio de todos, al ampliar mercados, abrir nuevas posibilidades de inversión y reforzar la cohesión social de la Unión.

En tercer lugar, España es uno de los países miembros en los que más claramente se muestra la realidad diversa de Europa. Europa es, indudablemente, un continente complejo y variado, con un área central más uniforme y unas zonas periféricas que tienen necesidades específicas, dictadas por las propias condiciones naturales y por la localización geográfica. La diversidad se traduce, como es natural, en la defensa de intereses dispares que, en ocasiones, da lugar a incomprensiones, sobre todo cuando se negocian asuntos altamente sensibles como el marco presupuestario plurianual o la reforma de los tratados. Este tipo de incomprensiones recae particularmente sobre aquellos países cuyos problemas y necesidades son menos coincidentes con los de aquéllos que pertenecen al área más uniforme de la Unión, que es actualmente la mayoritaria. Pero la atención a la diversidad y la conciliación de intereses son absolutamente necesarias para construir una Unión Europea equilibrada y cohesiva.

En cuarto lugar, la Península Ibérica es el máximo exponente de la doble dimensión mediterránea y atlántica de Europa. La adhesión de España a la Comunidad Europea ha reforzado esta doble dimensión en la acción exterior de la Unión Europea. Ciertamente es que los grandes cambios que han tenido lugar en la Europa Central y Oriental a partir de 1989, pocos años después de la adhesión de España a la Comunidad Europea, han hecho necesaria una concentración de esfuerzos en el flanco oriental. Pero sin perjuicio de esto, España no ha dejado de insistir en la necesidad de mantener también una presencia fuerte en la

Unión Europea en otras zonas, particularmente en el Mediterráneo¹⁵ y en todo el continente americano. El clima internacional que ha seguido a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 ha puesto de relieve la necesidad de un diálogo profundo y riguroso con el mundo árabe e islámico, una idea que España viene defendiendo desde los años ochenta.

Ahora bien, con toda su importancia, el Este y el Mediterráneo no deben monopolizar por completo la acción exterior de la Unión. Hoy más que nunca se hace necesario que Europa refuerce su diálogo y coordine su política internacional con aquellas regiones que comparten con ella cultura y valores. El vínculo transatlántico con los Estados Unidos y Canadá debe completarse con el desarrollo de la asociación estratégica con América Latina y el Caribe, lanzada en la Cumbre de Río de Janeiro de junio de 1999. La segunda Cumbre de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, tuvo lugar en Madrid en mayo de 2002. Estrechó esta asociación birregional de modo que actualmente europeos y latinoamericanos pueden desarrollar una visión común del mundo para hacer frente juntos a los desafíos de la globalización.

Estas líneas básicas, que definen el papel de España en la Unión Europea, también pueden hacer comprender mejor su visión del futuro de Europa, que ha venido determinado fundamentalmente por el modo en que se llevó a cabo la ampliación hacia el Este. Esta ampliación al Este constituyó la fase más trascendental en la realización del proyecto europeo, pues selló el reencuentro y la reunificación de una Europa durante largas décadas dividida. La posición de España con respecto a la ampliación ha sido siempre de apoyo a este proceso, con independencia del gobierno en el poder, existiendo a este respecto un consenso entre todos los partidos políticos y un amplio respaldo de la opinión pública. Sobre esto último se puede consultar el eurobarómetro que ha situado siempre a la opinión pública española entre las más favorables a la ampliación.

España, país periférico en lo geográfico pero central en el proyecto político de una Europa unida, tiene que seguir desarrollando un impor-

¹⁵ Sobre la política española en el Mediterráneo y, concretamente, el Proceso de Barcelona, *cfr.* “Barcelona-Prozess”, en: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 45/2005, del 7 de noviembre de 2005.

tante papel, contribuyendo a reforzar el necesario equilibrio de este proyecto y a asegurar que continúe siendo una empresa dinámica y solidaria. En esta era de la globalización, con sus promesas y sus amenazas, no hay otra alternativa razonable que reforzar la Unión Europea.

Turbulencias europeo-atlantistas durante el gobierno de Aznar (1996-2004)

Lo expuesto hasta aquí ha sido, en términos generales, política “de Estado” durante la mayor parte de los años ochenta y noventa, es decir que si bien la oposición parlamentaria conservadora fue crítica con muchos aspectos de la política europeísta del gobernante PSOE (1982-1996), estuvo de acuerdo en cuanto a las líneas directrices de esta política. Las cosas irían a cambiar durante el gobierno de José María Aznar (1996-2004), del Partido Popular, ante todo durante su segunda legislatura, mientras que la política exterior del primer gobierno de Aznar fue –por lo menos en opinión de Charles Powell– una continuación con respecto a la etapa anterior.¹⁶ Ya en 1997, Aznar promovió una Unión Europea dirigida hacia objetivos económicos que en marzo del año 2000 recogería la Agenda de Lisboa.¹⁷ Por aquel entonces, comenzaba a forjarse un liderazgo hispano-británico (Tony Blair acababa de ser elegido primer ministro de Gran Bretaña), mientras que la relación entre Francia y Alemania entraba en una crisis.

En la segunda legislatura de Aznar, tuvieron lugar unos cambios en política exterior que probablemente se debían a decisiones bastante personales del presidente de Gobierno que entre tanto había obtenido una mayoría absoluta. José María Aznar hizo una lectura de los ataques de Al Qaeda, del 11 de septiembre 2001, a Estados Unidos, que se correspondía con la interpretación estadounidense de estos ataques.

¹⁶ Powell, Charles: “¿Qué habría sucedido si Aznar no hubiera apoyado la guerra de Irak en 2003?”, en: Townson, Nigel (dir.): *Historia virtual de España (1870-2004)*. ¿Qué hubiera pasado si ...? Madrid, 2004, pp. 297-321.

¹⁷ Sobre la política exterior española entre 1996 y 2004, cfr. Pereira, Juan Carlos (coord.): *La política exterior de España (1800-2003)*. Historia, condicionantes y escenarios. Barcelona, 2003; Tusell, Javier et al. (eds.): *La política exterior de España en el siglo xx*. Madrid, 2000.

También coincidía con el presidente George W. Bush en que la única reacción posible debía ser la declaración de una guerra global contra el terrorismo; consecuentemente, ofreció el incondicional apoyo español a Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo. Este apoyo se materializó primero en la ayuda española a la intervención anglo-estadounidense de octubre de 2001 contra el régimen talibán de Afganistán por el supuesto apoyo logístico de éste a Al Qaeda; más tarde, España participó en la “Fuerza Internacional para la Asistencia y Seguridad de Afganistán” (ISAF). Pero el apoyo más significativo a la “guerra contra el terror” de George W. Bush fue la participación española en la guerra contra el Irak de Sadam Hussein, en septiembre de 2003, tras la caída de Bagdad; Aznar envió algo más de 1.300 soldados a Irak.

La mayor parte de los analistas de la política exterior española entre 1996 y 2004 concuerda en señalar que se trataba de una política personal del entonces presidente de Gobierno que quería, con su alineamiento junto a Estados Unidos y Gran Bretaña, sacar a España del “rincón de los países que no cuentan”.¹⁸ Aznar se decidió por un ferviente “atlantismo” en defecto de otras opciones como podría haber sido un tradicional “europeísmo”. El presidente del Gobierno hablaba de la “segunda transición”, en la que España debía llegar a ser un país económicamente potente, que negociara en igualdad de condiciones a nivel internacional con los grandes *players* políticos. La política exterior española debía tener lugar en la “primera división” de la política internacional, a la cual Aznar quería llegar con ayuda de Estados Unidos. Ya veía a España en una posición mediadora en la construcción de una zona de libre cambio entre Estados Unidos y Europa. El país ibérico, como octava economía mundial, con una lengua hablada por 400 millones de personas y una destacada posición geopolítica, debía convertirse en un actor internacional central.¹⁹

El cambio de una alianza con los Estados Unidos iba en defecto de otros campos tradicionales de la política exterior española, ante todo en cuanto a Europa, el Mediterráneo y América Latina. En el contexto

¹⁸ Cfr. las memorias de Aznar, José María: *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*. Barcelona, 2004.

¹⁹ Cfr. Maihold, Günther: *Kurswechsel in Madrid. Die Außenpolitik Spaniens nach den Attentaten vom 11. März 2004 und vor dem Regierungswechsel*. Marzo de 2004 (= *SWP-Aktuell*, nº 12).

europeo, el gobierno de Aznar asumió conscientemente la función de un protagonista de la “Nueva Europa”. En lugar de alinearse con Francia y Alemania, buscó la cercanía de Gran Bretaña y los países que estaban a punto de ingresar en la Unión Europea, ante todo Polonia, para de esta manera resaltar su nuevo papel.

El nuevo alineamiento de España con Estados Unidos se hizo notar ante todo en la política frente a Irak. El gobierno de Aznar desarrolló un perfil de solidaridad absoluta con el gobierno de los Estados Unidos.²⁰ Al mismo tiempo, Aznar perseguía la intención de hacer de España una de las grandes naciones europeas, ser aceptado en el seno del grupo G7 y estar representado, como miembro no permanente, en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Un plan estratégico preveía que España debía asumir un rol dirigente en la Unión Europea, que el peso económico y cultural de España en el contexto latinoamericano debía ser fortalecido, que el país debía abrirse a todas las regiones del mundo y que en el mundo globalizado de hoy una postura solidaria era de especial importancia, y que por eso debían hacerse todos los esfuerzos posibles en el campo de la ayuda al desarrollo. Con este plan, España sobrepasaba claramente los límites de su política exterior tradicional.

En primavera del año 2000, Aznar proclamaba en las Cortes españolas: “Ahora nos encontramos, donde siempre queríamos estar.” Esta afirmación se refería a la integración de España en la Unión Económica y Monetaria, a la defensa de intereses españoles en la “Agenda 2000” y a la incorporación de España en la estructura militar de la OTAN. En el ámbito de la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, en cuestiones decisivas Aznar representaba, después del 11 de septiembre de 2001, una posición minoritaria, que más tarde sería asumida también por Gran Bretaña y por Italia.

La posición “atlantista” de Aznar en la cuestión iraquí se debía seguramente a la convicción del presidente de Gobierno de que el único poder hegemónico que quedaba en el mundo, debía ser el punto de orientación de la política exterior española. El atlantismo fue preferido a una estrecha colaboración con los socios europeos, ya que el jefe de

²⁰ Cfr. Barbé, Esther: “Spanien”, en: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2000/01*. Bonn, 2001, pp. 391-398.

Gobierno español veía el futuro de la política exterior española en una estrecha alianza con los Estados Unidos. Posiblemente, Aznar incluso haya intensificado deliberadamente el disentimiento con Francia y Alemania, después de que se hubiera fijado en que la estrecha cooperación entre ambas naciones en la cuestión de Irak había tenido lugar sin haber consultado estos dos países a los otros socios europeos. No haber sido invitado, desde un principio, a participar en el “eje Berlín-París”, habría despertado en Aznar recuerdos de los tiempos en que España no era tomada en serio en materia de política exterior.

En las críticas que se formularon frente a esta política atlantista, se resaltaba la ruptura de una política de distensión con los países islámicos, el aislamiento de Iberoamérica y los problemas con los socios europeos. El resultado de la política de Aznar —así se resumían muchas críticas— no era un mayor protagonismo de España a nivel mundial, sino un continuo aislamiento de los espacios con los que España mantenía tradicionalmente buenas relaciones (como el mundo islámico y América Latina), y ante todo de Europa, a la que pertenecía históricamente y como comunidad de valores.

El “síndrome pedigüño”

En cuanto a la pertenencia de España a la zona euro, tanto el gobierno socialista como el conservador desarrollaron una visión de futuro en la que se equiparó el ingreso en la Unión Monetaria con bienestar, ocupación y posibilidades de futuro. Aznar presentó la participación de España en la Unión Económica y Monetaria como un cambio histórico para su país. Durante la primera legislatura del gobierno conservador (1996-2000), críticos interpretaron la relación de España con Europa como una política de mera “optimización de ganancias”, de aumentar en lo posible los recursos europeos. Más de una vez se podía oír el reproche del “síndrome pedigüño”. Del fondo de cohesión, instituido en 1992, España recibió entre 1994 y 1999 el 55% de todos los medios disponibles. Cada intento por parte europea de reducir el importe español fue contestado por Madrid con la amenaza de bloquear la reforma de la Unión Europea. En la cumbre europea de Berlín, de 1999, Aznar, en un duelo personal nocturno con el canciller alemán Gerhard Schröder, incluso pudo lograr que España recibiera en el futuro el 62% del fondo de cohesión.

Las propuestas del gobierno de Aznar en materia europea fueron muy conservadoras. El Partido Popular rechazó todos los proyectos y se concentró, en base a lo que ya existía, en la solución de problemas concretos. La postura de Madrid con respecto a la reforma del Tratado de Amsterdam —por poner un ejemplo— consistía en promover exclusivamente aspectos necesarios de una reforma institucional, impidiendo todos los intentos de una reforma más trascendental. La meta perseguida era conservar el *statu quo* comunitario. El comisario (español) de la Unión Europea, Pedro Solbes (por cierto, un socialista), comentó en su día que el gobierno de Aznar se encaraba a Europa con una visión del pasado, considerando en primer lugar los propios problemas, como la conservación de los fondos de cohesión para España.²¹

Aznar perseguía una clara meta: En el marco de una Unión Europea ampliada, España debía seguir disfrutando del estatus de un socio “grande”. Al introducirse el principio de rotación, España debía estar representada continuamente en la Comisión Europea, y en el Consejo debía estar entre los “cinco grandes”, de los cuales tres ya forman una minoría de bloqueo. De gran importancia para el futuro sería la distribución de los votos en el Consejo de Ministros, decidida en el encuentro de Niza. España recibió 27 votos, una distribución muy ventajosa. Aznar mismo argumentó que en la batalla de Niza, España había salido bien parada.²²

Una de las metas fundamentales en materia de política europea del gobierno de Aznar era, pues, el reconocimiento de España como socio “grande” de la Unión Europea y la reivindicación de seguir recibiendo medios del fondo regional. Esta meta se convertiría en un tema conflictivo en relación con la proyectada ampliación de la Unión Europea hacia el Este. Pues aunque los gobiernos españoles estaban, al igual que la mayoría de los ciudadanos, a favor de la ampliación, Madrid insistía en mantener dos ideas sustanciales: en la completa asunción del estatus comunitario y en la obligación de los “nuevos”, de moverse en el marco de las perspectivas financieras que habían sido decididas en

²¹ Cfr. Barbé, Esther: “Spanien”, en: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2000/01. Bonn, 2001, pp. 391-398, esp. p. 393.

²² Cfr. Areilza Carvajal, José María de: “La reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?”, en: *Política Exterior* 79, 2001, pp. 104-119; Elorza, Javier: “La UE después de Niza”, en: *Política Exterior* 79, 2001, pp. 120-132.

1999 por el Consejo Europeo de Berlín. La insistencia por parte española en mantener el *statu quo* se debía ante todo al principio de cohesión y sus consecuencias: las subvenciones europeas significan más del 1% del PIB español.

De momento, once de las 17 Comunidades Autónomas españolas siguen siendo zonas de desarrollo del tipo “meta 1”, lo que significa que el ingreso medio per cápita (todavía) se encuentra por debajo del 75% del PIB per cápita en los países de la Unión Europea. Aproximadamente, el 28% de los medios europeos destinados a zonas del tipo “meta 1” va (todavía) a España; además, el país recibe más o menos el 62% de los medios comunitarios de los fondos de cohesión. Desde hace mucho tiempo, España es el país que obtiene más ingresos netos de dinero europeo de los fondos estructurales y de cohesión.²³

En abril de 2001, el gobierno español presentó un memorándum, según el cual la Unión Europea debía considerar que la ampliación al Este tendría un “efecto estadístico”; es decir que algunas regiones españolas sobrepasarían el 75% del PIB medio de la Unión Europea, perdiendo de esta manera el derecho a seguir percibiendo ayudas comunitarias. Pero como los ingresos en estas regiones no subirían de hecho, sino sólo a causa de un mero “efecto estadístico”, el memorándum español exigía seguir apoyando estas regiones. España introdujo de esta manera un debate sobre el presupuesto comunitario en relación con la ampliación hacia el Este en un momento en el que todavía no estaban previstas negociaciones al respecto. Alemania, Francia y otros países se declararon en contra de conceder a España garantías que relativizaran o incluso eliminaran este efecto. Pero para compensar esta desventaja estadística Bruselas decidió el nuevo programa “Convergencia y Competitividad”, según el cual las regiones en cuestión recibirán en una fase de tránsito el 66% de las ayudas que hubieran recibido en caso de seguir siendo regiones del tipo “meta 1”.²⁴

La cumbre de Berlín de 1999 había aportado a España para el período 2000-2006 más de 56.000 millones de euros de los fondos regiona-

²³ Cfr. Maihold, Günther/Maurer, Andreas: *Neue Impulse aus Europas Süden*. Berlin, marzo de 2005 (= *SWP-Aktuell*, nº 13).

²⁴ Cfr. Gillespie, Richard/Younges, Richard (eds.): *Spain: The European and International Challenges*. London, 2001.

les y de cohesión de la Unión Europea; casi el 40% de todas las ayudas estructurales de la Unión Europea va a parar, desde entonces, a proyectos españoles de construcción. Esto significa que España se ha convertido, por mucho, en el país que más subvenciones netas recibe de la Unión Europea. En el período 2007-2013, España probablemente perderá un 30% de estos fondos. Por la eliminación del fondo de cohesión España perderá, sin compensaciones de ningún tipo, unos 12.000 millones de euros. Desde su ingreso en la Comunidad Europea en 1986, España recibió (hasta 2003) unos 85.000 millones de euros de los fondos comunitarios. Por eso, Madrid espera conseguir generosas soluciones transitorias hasta perder el apoyo comunitario definitivamente.

En 2003, el saldo neto de los fondos europeos ascendía a 8.700 millones de euros a favor de España; esto equivalía al 1,21% del PIB español. Algunas cifras más permiten reconocer la enorme importancia de Europa para España: desde 1987 hasta hoy, cada año el 0,8% del PIB español se debe, como valor medio, a ingresos netos provenientes de la Unión Europea. El 90% de todas las inversiones extranjeras en España viene de países comunitarios. Cada año, se crean en España unos 300.000 puestos de trabajo gracias a medios europeos; cuatro de cada diez kilómetros de autopistas y autovías españolas han sido construidas con financiación por parte de la Unión Europea; el 87% de los 52 millones de turistas anuales que visitan España proviene de la Unión Europea; el 74% de las exportaciones españolas va a países comunitarios, el 66% de las importaciones españolas viene de países de la Unión Europea; el 24% de los ingresos españoles en la agricultura se debe a ayudas directas comunitarias; desde el ingreso de España en la Comunidad Europea, las transferencias de subvenciones agrarias de la Unión Europea a España han subido (hasta 2004) 30 veces; entre 2000 y 2003, unos 16 millones de españoles han sacado provecho directo de los fondos sociales comunitarios; el 46% de las ayudas europeas para la pesca fue, entre 2000 y 2006, para España.²⁵

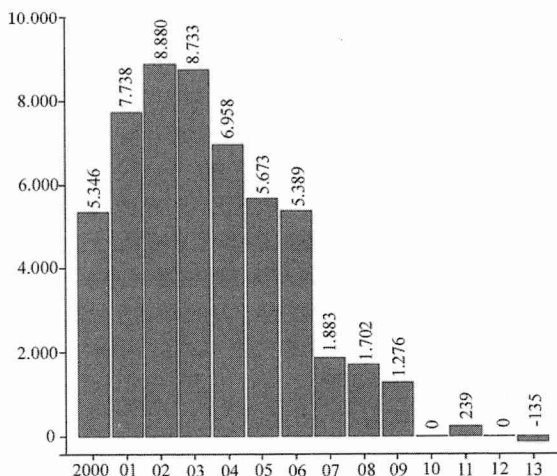
En primavera de 2005, la dirección de la Unión Europea accedió a la propuesta española de prever soluciones transitorias para la fase después de 2006 en relación con el fondo de cohesión. Parece ser que España seguirá recibiendo en 2007 y 2008 ayuda financiera de este

²⁵ Cfr. "La Constitución europea, en las urnas", en: *El País*, 20/05/2005, p. 19.

fondo (si bien menos que antes). Ahora bien: en los próximos años aumentará la contribución española a los fondos de la Unión Europea, de 9.800 millones de euros en 2005 a 15.800 millones en 2013. Si se suman la reducción de los ingresos españoles por parte de la Unión Europea y el aumento de los gastos españoles a favor de la Unión Europea, resulta una diferencia de unos 6.000 millones de euros que perderá España a partir de 2007.

El saldo neto de los flujos financieros entre España y la Unión Europea fue, entre 2000 y 2006, de unos 48.000 millones de euros a favor de España; para el período 2007-2013 está previsto un saldo neto de “sólo” 5.000 millones de euros. A partir de 2013, España será un contribuyente neto. Las consecuencias para el crecimiento económico serán claramente negativas. Según los planes financieros de la Unión Europea para el período 2007-2013, España perdería un 30% de las ayudas percibidas hasta ahora del fondo de cohesión. La ampliación comunitaria hacia el Este europeo cuesta a Madrid, pues, casi 40.000 millones de euros, es decir aproximadamente el 0,6% del PIB español. El desarrollo de los medios comunitarios para España entre 2000 y 2013 será probablemente el siguiente (a partir de 2007, se trata de una estimación):

**Saldo financiero de las ayudas comunitarias para España
(en millones de euros)**



Fuente: *El País*, 4/III/2005, p. 67.

Las elecciones del 13 de marzo 2004: el cambio en materia de política exterior

Bajo la impresión de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004, las elecciones parlamentarias del 13 de marzo tuvieron por resultado un cambio de gobierno. En los días siguientes al atentado se divulgó ampliamente la impresión de que las informaciones relativas al trasfondo de los atentados habían sido manipuladas para hacer aparecer a ETA responsable del atentado; de esta constelación, el Partido Popular esperaba sacar provecho electoral. En la política exterior, podían esperarse cambios sustanciales, ya que el candidato socialista José Luis Rodríguez Zapatero había anunciado reiteradamente querer abandonar el campo de los que apoyaban la postura estadounidense. Con el retiro de los 1.300 soldados españoles del Irak, efectuado poco después de asumir Rodríguez Zapatero la presidencia del gobierno, comenzó el deterioro de la coalición bélica. Además, España volvió a orientarse hacia Europa. Esto significaba el abandono de la estrategia del ex-gobierno conservador, que había contemplado Europa desde la periferia, y que había tratado de concluir alianzas (tanto europeas como trasatlánticas) desde esta perspectiva.

El nuevo gobierno socialista invirtió todas sus energías en sacar al país de la “trampa ambiciosa” del gobierno de Aznar. El PSOE se declaraba europeísta y a favor de una política exterior orientada hacia el multilateralismo.²⁶ Para la futura política exterior debían regir los siguientes principios: una clara priorización de la profundización y la ampliación de la Unión Europea; al apoyo de la legalidad internacional, representada por Naciones Unidas; la conciencia de pertenecer a la Comunidad Iberoamericana de Naciones; una iniciativa general –no sólo de política exterior– para fomentar el diálogo y la cooperación con todos los países de la región mediterránea y para hacer posible una solución justa y duradera del conflicto árabe-israelí; el reconocimiento

²⁶ Cfr. Iturriaga Barco, Diego: “La actual política exterior de España. Breve análisis diferencial entre las acciones internacionales anteriores y posteriores al acontecimiento del 11-14 M”, en: Delgado Idarreta, José Miguel/Andrés Cabello, Sergio (eds.): *La Rioja, España, Europa. Actas del V Simposio de Historia Actual (Logroño, 4 al 6 de noviembre de 2004)*. Logroño, 2006, pp. 263-276

del diálogo trasatlántico en base a una relación igualitaria con Estados Unidos, resaltando al mismo tiempo la autonomía política frente a Estados Unidos también a nivel bilateral; la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, tanto a nivel nacional como internacional.²⁷

Para implementar estas orientaciones, el gobierno de Rodríguez Zapatero quería reajustar los cuatro ejes centrales de la política exterior española: Unión Europea, Iberoamérica, Mediterráneo y relaciones trasatlánticas, eliminando al mismo tiempo parte del cambio introducido por el gobierno de Aznar en la política exterior. El nuevo gobierno pudo hacer suyas posiciones que desde el gobierno de Felipe González forman parte de la tradición del Partido Socialista. Rodríguez Zapatero quería hacer uso del “eje” Alemania-Francia, para garantizar a España una posición en el centro de Europa y no tener que seguir tejiendo alianzas desde la periferia europea, como lo había hecho el gobierno conservador. Es un importante cambio de coordenadas que el gobierno de Rodríguez Zapatero vuelva a observar a Europa desde el centro.

El regreso de España a Europa

La foto de la “Cumbre de las Azores”, de marzo de 2003, fue en cierta manera simbólica para el atlantismo de Aznar. Blair, Bush y Aznar fijan su decidida mirada en la cámara; Bush pone su mano —de manera un tanto paternalista— sobre los hombros de Aznar, éste finalmente es uno de los “grandes” de este mundo. Exactamente año y medio después, en septiembre de 2004, vuelve a publicarse una foto de tres políticos. Esta vez los estadistas que son retratados delante del Palacio de la Moncloa, ríen. Se trata de Schröder, Chirac y el nuevo presidente del gobierno español, Rodríguez Zapatero. Aznar había preferido la alianza trasatlántica a la solidaridad intraeuropea; en el conflicto del Irak se había distanciado de Alemania y Francia, alineándose con Bush; e insistiendo en las resoluciones de Niza, también se había opuesto a la Constitución Europea. Aznar se oponía ante todo al principio de la doble mayoría en el Consejo de Ministros europeo, por la cual España supuestamente

²⁷ Arenal Moyúa, Celestino del: “La política exterior del gobierno socialista”, en: *Política Exterior*, 100, 2004, pp. 111-126.

perdía peso internacional. Todo esto, Rodríguez Zapatero lo cambió en pocas semanas.

El cambio de rumbo en materia de política exterior fue interpretado como un “regreso” a Europa. Rodríguez Zapatero mismo decía que había reconducido a España “al corazón de Europa”. El lema del PSOE para las elecciones europeas del 13 de junio 2004 rezaba, en consecuencia: “Volvemos a Europa”, lo que suponía una clara crítica de la anterior política conservadora que —en esta perspectiva— había apartado a España de Europa. Por otro lado, en las elecciones europeas se volvió a poner de manifiesto la ya conocida indiferencia de la población española frente a temas europeos: sólo un 46% de la población con derecho a voto fue a votar. Fue la participación más baja desde que hay elecciones al Parlamento europeo. Vencedores fueron los socialistas con el 43,37% de los votos (unos ocho puntos más que en las últimas elecciones europeas), seguidos de cerca por los conservadores que pudieron mejorar tanto su resultado de las últimas elecciones europeas de 1999 (por 1,5 puntos) como el resultado de las elecciones parlamentarias españolas de marzo de 2004 (por unos cuatro puntos). En Estrasburgo, el socialista español José Borrell fue elegido presidente del Parlamento europeo. Con su nueva política exterior, Rodríguez Zapatero se encontraba en plena consonancia con la opinión mayoritaria de la población española: un 76% de los españoles se oponía, a mediados de 2004, al liderazgo de los Estados Unidos en el mundo, y un 86% a la política exterior de George W. Bush.

Tradicionalmente, las alternativas atlantismo y europeísmo no habían sido opciones excluyentes para España. Felipe González, el convencido europeísta, había firmado en 1995, durante la presidencia española en la Unión Europea, junto con Bill Clinton y Jacques Santer en Madrid la nueva “Agenda Trasatlántica” y el esbozo de una nueva declaración euro-americana. Encuestas representativas pusieron de manifiesto en primavera de 2004, que los españoles no querían tener que decidirse entre europeísmo y atlantismo. El 80% declaró que la prioridad en materia de política exterior correspondía a Europa —una Europa que no querían como superpotencia—; y cada tercer encuestado decía que Europa y los Estados Unidos eran igualmente importantes. Las manifestaciones masivas contra la participación española en la guerra de Irak permiten, pues, la interpretación de que esta política de Aznar había abandonado un consenso en política exterior predominante por mucho

tiempo, que partía de un equilibrio entre Europa y los Estados Unidos, y que Aznar se había decidido unilateralmente por el atlantismo.

Al distanciamiento de Bush y a la rápida retirada de las tropas españolas de Irak siguió el sí a la Constitución europea. El 20 de febrero de 2005, España realizó como primer país europeo un referéndum sobre la Constitución. La participación en este referéndum fue, con un 42,3%, reducida, pero el resultado fue inequívoco: el 76,7% votó a favor y sólo el 17,2% en contra de la Constitución, un 6% dejó las papeletas en blanco. Tanto socialistas como conservadores, en la campaña del referéndum habían abogado unánimemente por la aprobación del Tratado, y también los sindicatos y las organizaciones empresariales estaban a favor. El gobierno había realizado una campaña de información sin precedentes, pero sin poder cambiar el generalizado desinterés de la mayoría de la población. El Partido Popular se encontraba en un cierto dilema: por un lado, no quería poner en duda su postura eurofílica; pero por otro lado tenía que impedir que la votación pudiera interpretarse como voto de confianza para el gobierno socialista, ya que el PSOE y el PP tienen conceptos diferentes justo en materia de política europea: con respecto a la política educativa y de inmigración, a la común política exterior y de seguridad, a la lucha contra el terrorismo y el compromiso europeo en Irak.²⁸

Reflexión final

Desde hace más de 20 años España esta sólidamente integrada en las estructuras europeas, y en varios sentidos incluso se puede afirmar que los españoles se han convertido en algo así como los “europeos modelo”. Esto tampoco pudo cambiarlo el curso atlantista del gobierno de Aznar. Además, un análisis del gobierno de los conservadores tiene que diferenciar entre la primera y la segunda legislatura. Mientras que en los primeros cuatro años, cuando el PP no tenía mayoría absoluta, la cooperación con los sindicatos y los nacionalismos periféricos jugó un gran papel, la economía era boyante y el país se afilió a la zona euro, en

²⁸ Cfr. Maurer, Andreas: *Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag*, mayo de 2005 (= *SWP-Diskussionspapier der EG* 1, 2005).

los segundos cuatro años —después de haber conseguido el PP una mayoría absoluta en el Parlamento— dominaba la confrontación con los sindicatos y los nacionalistas vascos, el legislar sin tener en consideración a la oposición, el alejamiento de los tradicionales socios europeos y la orientación unilinear hacia Estados Unidos, en términos generales: un estilo político arrogante y prepotente. Si bien España logró, en los años de gobierno conservador, con una tasa media de crecimiento del 3,2% por año superar en mucho la dinámica en el resto de la Unión Europea, el porcentaje de desempleados siguió siendo muy elevado, el mercado laboral estaba muy segmentado, la productividad laboral era de las más bajas en Europa, los gastos para Investigaciones y Desarrollo se encontraban (con el 1% del PIB) muy por debajo de la media europea.

Ya mucho antes de las elecciones de marzo del 2004, Aznar había anunciado que no volvería a presentarse como candidato para presidente del gobierno. Su lugar lo ocupó el que había sido hasta entonces su sustituto, el jurista gallego Mariano Rajoy, que prometió proseguir básicamente la política de Aznar. En la campaña electoral, los conservadores repitieron una y otra vez los mismos eslóganes: unidad estatal, lucha contra el terrorismo, crecimiento económico, protagonismo de España en Europa y en el mundo. Analistas políticos observaron antes de las elecciones una tendencia mayoritaria de los electores hacia el PSOE; pero hasta poco antes del día de la votación, casi todos los observadores estaban convencidos de una segura victoria electoral de los conservadores. La cuestión que se debatía era si el PP ganaría con una mayoría absoluta o sólo relativa.

Los socialistas anunciaron, con su candidato José Luis Rodríguez Zapatero, un cambio radical en la política exterior y múltiples reformas en la política interior. Insistieron ante todo en la idea de una “España plural”, es decir que estaban dispuestos a emprender una reforma de los estatutos de autonomía (en el marco de la Constitución) y que además las Comunidades Autónomas debían recibir más consideración en la Unión Europea. Rodríguez Zapatero anunció un “cambio tranquilo”. El resultado de las elecciones llevó de nuevo, y de manera sorprendente, a los socialistas al poder, y rápidamente iniciaron un cambio de rumbo en varios campos políticos. Esto es válido ante todo para la política europea. Rodríguez Zapatero volvió a acercarse decididamente a los tradicionales aliados de España en Europa, Alemania y Francia, acabó con el

bloqueo de la Constitución Europea y puso de manifiesto que también en otros campos estaba dispuesto a concluir compromisos. Habrá que ver si se mantiene este curso eurófilo, habida cuenta de que las grandes ayudas financieras de Bruselas disminuirán dentro de poco tiempo, para acabar definitivamente en la próxima década. A más tardar entonces es de esperar un nuevo debate sobre la relación de España con Europa.

Bibliografía sumarisima

- AREILZA CARVAJAL, José María de (2001): “La reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?”, en: *Política Exterior* 79, pp. 104-119.
- ARENAL MOYÚA, Celestino del (2004): “La política exterior del gobierno socialista”, en: *Política Exterior* 100, pp. 111-126.
- ARMERO, José Mario (1989): *Política exterior de España en Democracia*. Madrid.
- AZNAR, José María (2004): *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*. Barcelona.
- BERNECKER, Walther L. (1999): *España entre tradición y modernidad. Política, economía, sociedad (siglos XIX y XX)*. Madrid, pp. 312-320.
- ELORZA, Javier (2001): “La UE después de Niza”, en: *Política Exterior* 79, pp. 120-132.
- FREY, Peter (1988): *Spanien und Europa. Die spanischen Intellektuellen und die europäische Integration*. Bonn.
- GILLESPIE, Richard/YOUNGES, Richard (eds.) (2001): *Spain: The European and International Challenges*. London.
- MAGONE, José M. (2004): *Contemporary Spanish Politics*. London.
- MAIHOLD, Günther/MAURER, Andreas (2005): *Neue Impulse aus Europas Süden*. Berlin: marzo (= *SWP-Aktuell*, nº 13).
- (2004): *Kurswechsel in Madrid. Die Außenpolitik Spaniens nach den Attentaten vom 11. März 2004 und vor dem Regierungswechsel*. Berlin: marzo (= *SWP-Aktuell*, nº 12).
- NIEHUS, Gerlinde Freia (1988): *Außenpolitik im Wandel. Die Außenpolitik Spaniens von der Diktatur Francos zur parlamentarischen Demokratie*. 2 vols. Frankfurt.
- PEREIRA, Juan Carlos (coord.) (2003): *La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios*. Barcelona.
- POWELL, Charles (2004): “¿Qué habría sucedido si Aznar no hubiera apoyado la guerra de Irak en 2003?”, en: Townson, Nigel (dir.): *Historia virtual de España (1870-2004). ¿Qué hubiera pasado si...?* Madrid, pp. 297-321.

ROYO, Sebastián/MANUEL, Paul Christopher (eds.) (2003): *Spain and Portugal in the European Union. The First Fifteen Years*. London.

TUSELL, Javier *et al.* (eds.) (2000): *La política exterior de España en el siglo XX*. Madrid.

Eduard Soler i Lecha

El proceso de Barcelona y la política mediterránea española: cambio y continuidad

Introducción

Esta contribución analiza la política mediterránea de España desde 1995 hasta 2006, poniendo especial énfasis en los cambios y continuidades de la misma y observando en qué medida ha habido consenso entre las dos principales fuerzas políticas sobre esta cuestión o si, por el contrario, se han engarzado en una lucha partidista. Este recorrido nos llevará a seguir las grandes líneas de la política mediterránea de tres gobiernos diferentes: el último año del gobierno de Felipe González, los de José María Aznar (1996-2004) y los tres primeros años de Rodríguez Zapatero.

El texto se divide en dos partes. Primero analiza el activismo de los gobiernos españoles en las iniciativas multilaterales, principalmente en el partenariado euromediterráneo (PEM) recalcando tres momentos clave: la primera conferencia euromediterránea de Barcelona (1995), la conferencia euromediterránea de Valencia (2002) y la cumbre euromediterránea celebrada en la capital catalana en 2005 y que también recibió el nombre de “Barcelona + 10”. Observaremos que la dimensión multilateral de la política mediterránea de España se caracteriza por una razonable continuidad entre los gobiernos socialistas y conservadores, es decir, que en contraste con otras áreas de la política exterior española, se ha dado un bajo nivel de politización. No obstante, también pondremos de manifiesto que se intuye un cambio de tendencia puesto que durante la cumbre “Barcelona + 10” el Partido Popular, desde la oposición, se recreó en los puntos débiles de este acontecimiento para erosionar al gobierno socialista.

La segunda parte se concentra en la dimensión bilateral. Atención particular dedicaremos a la política marroquí de España, una de las prioridades más importantes y más polémicas de la política exterior

española. En este caso señalaremos que hay sensibles divergencias entre la aproximación de Aznar y de Zapatero a esta cuestión. Así lo demuestra que mientras que en 2002 Madrid y Rabat estaban al borde de un conflicto armado, en 2005 ambos países han podido reconstruir una fértil cooperación bilateral y un diálogo político reforzado en cuestiones bilaterales y también en aspectos de la agenda multilateral. Finalmente, esta contribución aportará algunas reflexiones acerca de la transformación operada en las relaciones con Argelia, así como el papel desarrollado por España en el proceso de paz en Oriente Medio.

Dimensiones multilaterales

Se ha descrito la política exterior española del período democrático como un triángulo cuyo vértice superior es la política hacia Europa, siendo los otros dos la política mediterránea y la latinoamericana. Ambas prioridades son importantes pero subordinadas a la primera: la europea. En el marco mediterráneo una cuestión central en la estrategia española ha sido solicitar e impulsar una implicación de mayor calado de la UE en la región así como incentivar procesos de construcción regional en esta área. En este sentido, el gobierno de Felipe González participó activamente en el lanzamiento de marcos multilaterales de cooperación como el grupo 5+5 (Mediterráneo Occidental), colaboró con otros países europeos para generar nuevas iniciativas como la Hispano-Italiana de crear una Conferencia de Seguridad y de Cooperación en el Mediterráneo. Además, la diplomacia española, así como los Comisarios españoles Abel Matutes y Manuel Marín, tuvieron un papel sensible en la consolidación de la política mediterránea de la UE.

Durante la presidencia española de la UE de 1995, España sobresalió como uno de los principales actores, junto con Francia, la Comisión y en menor medida Italia, en el lanzamiento del PEM que tuvo lugar en Barcelona en noviembre de 1995. Esta primera conferencia euromediterránea culminó los esfuerzos llevados a cabo por la diplomacia española desde la restauración de la democracia para pasar de una política de “amistad tradicional hacia los países árabes”, llena de retórica pero vacía de contenido, a una política mediterránea global que vinculase los intereses españoles a los desafíos globales de la Europa meridional y al resto de la región mediterránea.

A pesar de algunos éxitos del gobierno de González en la política exterior, este gobierno sufrió un serio deterioro de popularidad debido a cuestiones de política doméstica (principalmente escándalos de corrupción). Así pues, en las elecciones de 1996 el Partido Popular obtuvo una victoria moderada que le permitió gobernar en minoría. En ese momento, algunos se preguntaron si el protagonismo de España en el Mediterráneo perduraría tras la derrota electoral de González (Gillespie 1997: 34). A pesar de los temores iniciales, podemos hablar de una continuidad razonable con las grandes líneas de la política mediterránea, una continuidad algo inesperada (Hernando de Larramendi 1997).

A ello contribuyó que se nombrara ministro de Asuntos Exteriores a Abel Matutes, una personalidad sensible a la política mediterránea y con un buen conocimiento de esta área. Hubo, no obstante, cambios menos positivos. El más significativo fue la reforma de la estructura del ministerio, concretamente con la fusión de las unidades encargadas de la Cooperación con el Norte de África y Oriente Medio con los de Asia y de África, diluyendo en la personalidad del Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (ICMA) que se convirtió en el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, el Mediterráneo y los Países en Desarrollo (ICMAMPD). Podría interpretarse, pues, que el Mediterráneo retrocedió entre las prioridades de la cooperación española. Junto a este cambio de organigrama, el hecho que el gobierno reforzara otras prioridades (particularmente América Latina) así como la desilusión que se vivía respecto al PEM tras el fiasco de la segunda conferencia euromediterránea de Malta, no favoreció un mayor activismo español en la región.

En 2000 el Partido Popular ganó de nuevo las elecciones, en esa ocasión con mayoría absoluta, y se nombró a Josep Piqué como ministro de Asuntos Exteriores. En relación a la política euromediterránea, el desafío principal era obtener un éxito en la conferencia euromediterránea de Valencia en abril de 2002, que se celebró en un momento dramático debido al conflicto en Oriente Medio y la tensión causada por los planes anglo-estadounidenses de invadir Irak. Sin embargo, la Presidencia abordó la conferencia de Valencia como una de las actividades más importantes del semestre y la diplomacia española puso una determinación considerable en relanzar un proceso sumido en el pesimismo.

En esta conferencia se pudo acordar un Plan de Acción que, entre otros elementos, sugirió la creación de una Asamblea Parlamentaria

Euromediterránea (APEM) y de una Fundación Euromediterránea para el Diálogo entre las Civilizaciones. Estas nuevas instituciones, junto con el plan fallido de crear un banco euromediterráneo de desarrollo, tenían la misma meta: crear una dinámica autosuficiente para que el proceso euromediterráneo no dependiera del impulso de una u otra presidencia. Tomando el contexto adverso en consideración y comparando los resultados de la Conferencia de Valencia con conferencias anteriores, podemos decir que la imagen de España como país comprometido con el proceso euromediterráneo se reforzó. A ello contribuyó la voluntad política del ejecutivo conservador pero, sobre todo, el esfuerzo del personal diplomático (Soler i Lecha/Mestres 2003).

En marzo de 2004 se celebraron elecciones legislativas. Sólo tres días después de los ataques terroristas de Madrid y tras durísimas críticas y movilizaciones contra la gestión de la información relativa a la autoría de estos atentados, el Partido Socialista consiguió sobrepasar al Partido Popular y gobernar en minoría. Tan pronto como fue elegido, el gobierno español liderado por el presidente Zapatero expresó su voluntad de organizar una conferencia euromediterránea al más alto nivel que coincidiera con su décimo aniversario. Distintos factores explican esta determinación. Por un lado, la voluntad de mantener una continuidad con las grandes líneas de la diplomacia española: ya hemos visto que el Mediterráneo es una de las prioridades básicas de la política exterior española. Por otro lado, la victoria del Partido Socialista hizo posible la llegada a puestos de responsabilidad de personas que habían ejercido una notable influencia en el lanzamiento, en 1995, del PEM. De hecho, hay una notable continuidad entre el equipo que se ocupó de la política mediterránea de España en 1995 y la que se hizo cargo en 2005. El más prominente es Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores y que en 1995 fue el Director General para África y el Oriente Medio. Este colectivo, además de compartir un deseo común de reforzar el acento mediterráneo en la política exterior española, tenía un fuerte sentimiento de “apropiación” (*ownership*) del PEM y, por consiguiente, se empeñaron en asegurar su supervivencia.

La celebración de la cumbre Barcelona + 10 era, también, un compromiso del Partido Socialista. De hecho aparece en el programa electoral de este partido para las elecciones de 2004 y, además, quien redactó esta sección fue el propio Miguel Ángel Moratinos (Barbé/Soler i Lecha 2005). Además, durante la campaña electoral, Moratinos dio una

conferencia en Madrid y adquirió personalmente este compromiso insistiendo en el hecho de que “el Mediterráneo tiene que recuperar su centralidad histórica y las esperanzas puestas en la conferencia de Barcelona”.¹

Durante la segunda mitad de 2004, los diplomáticos españoles tuvieron que persuadir a sus homónimos europeos y mediterráneos para que apoyaran la propuesta española de acoger esta cumbre Euro-Mediterránea. Era especialmente necesario convencer a los países europeos y, sobre todo, a sus colegas británicos ya que en noviembre de 2005 la Presidencia estaría ocupada por el Reino Unido y se les tenía que persuadir para que aceptaran que esta cita se celebrara en una ciudad española. Zapatero abordó esta misión durante sus contactos con otros líderes de la UE, por ejemplo durante la reunión trilateral que mantuvo con Chirac y Schröder en Madrid en septiembre de 2004. En esa reunión, Zapatero obtuvo el respaldo de ambos líderes para organizar la cumbre en Barcelona.² Estos esfuerzos dieron sus frutos en la reunión ministerial euromediterránea de La Haya en la que se aprobó la celebración de la cumbre y se declaró 2005 el “año del Mediterráneo”.³

Con todo, España, junto con la presidencia británica y la Comisión Europea, se convirtió en uno de los principales actores en la preparación y desarrollo de la cumbre euromediterránea de Barcelona. ¿Qué era lo que esperaba el gobierno español de esta cumbre? Por un lado, esperaba dar un nuevo ímpetu al PEM para mantener vivo un proceso del cual sentía cierta responsabilidad. Por otra parte, Zapatero buscaba un éxito visible e indiscutible en su política exterior aunque sólo fuera para silenciar las críticas de la oposición conservadora. En este sentido el gobierno deseaba, cuanto menos, una imagen de unidad de todos (o la inmensa mayoría) los jefes de Estado de los treinta y cinco socios. Ello daría más visibilidad al PEM y sería un buen ejemplo de la influencia española en la política mediterránea de la UE. A nivel de resultados también se esperaba conseguir un buen documento, adoptar

¹ Moratinos, Miguel Ángel: “Una nueva política exterior para España”. *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 37. Madrid, 2004.

² “Zapatero, Chirac y Schröder acuerdan estrechar su cooperación para impulsar la UE”, en: *El País*, 14/09/2004.

³ *Presidency Conclusions for the Euro-Mediterranean Meeting of Ministers of Foreign Affairs*. La Haya, 29-30 de noviembre 2004.

do por todos los socios, que evidenciase el compromiso con el mantenimiento del PEM.

Al hacer balance de los resultados de la cumbre situaríamos en la cuenta de los aspectos positivos, el hecho de que los jefes de Estado y de gobierno de casi todos los países de la UE acudieran a la reunión. Esto es significativo ya que los países mediterráneos de la UE meridional se han lamentado a menudo de la falta de interés de algunos de los estados del norte y del este de la UE en relación al Proceso de Barcelona. Por el contrario, cabe lamentar que casi todos los socios mediterráneos meridionales enviasen a representantes de segunda fila (con la excepción de Turquía y la Autoridad Nacional Palestina). Algunos medios de comunicación españoles y extranjeros, vieron en la ausencia de la mayoría de cabezas de Estado árabes un boicot de la cumbre.⁴

En cuanto a los textos adoptados, podría argumentarse que estamos ante lo que ha venido en llamarse un desequilibrio entre las expectativas generadas y las capacidades reales por llevarlo a cabo, algo que suele suceder en otras facetas de la política exterior europea. El gobierno español y otros actores públicos y privados generaron unas expectativas desproporcionadas con respecto a los resultados de la cumbre, se sobrestimó a la UE, y con él las capacidades de la PEM. Sin embargo, es necesario contrastar los resultados de la cumbre de Barcelona con otras cumbres que la UE ha convocado en los últimos años.

Así, aunque es cierto que el programa de acción quinquenal y el código de conducta para luchar contra el terrorismo son algo vagos, sí que incluyen algunas novedades y abren campos de trabajo prometedores.⁵ Nos tendríamos que preguntar si se podrían esperar semejantes compromisos de una cumbre UE-África o de una cumbre UE-América Latina. La respuesta es que no. El problema es que las expectativas fueron demasiado elevadas respecto a la cumbre de Barcelona y al PEM en su conjunto y es esto lo que, en buena medida, explica la frustración de la mayoría de los observadores tras la cumbre.

Con independencia de cuál sea la valoración de los aciertos y los fallos de la cumbre es interesante observar que hay un cambio signifi-

⁴ “Les dirigeants arabes boycottent le sommet euromed”, en: *Le Monde*, 29/11/05.

⁵ Ver *Five Years Work-Programme*. Bruselas, 28/11/2005, 15074/05 (Presse 327) y *Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism*. Bruselas, 28/11/2005, 15075/05 (Presse 328).

cativo, en el ámbito estrictamente español, al haberse politizado este acontecimiento. El Partido Popular criticó abiertamente las deficiencias de la cumbre haciendo responsable al gobierno español. La prensa española más cercana a la oposición conservadora, como *La Razón* y *El Mundo*, fue extremadamente crítica con la diplomacia española y con Zapatero.⁶ Esto demuestra un cambio en la tendencia de la política extranjera española, puesto que como habíamos visto la dimensión euromediterránea, hasta ese momento, había quedado al margen del proceso de ideologización que está afectando otras dimensiones de la política exterior española (Aixalà 2005).

Dimensión bilateral

El repaso a las relaciones bilaterales de España con los países mediterráneos se inicia con un repaso a las relaciones Hispano-Marroquíes a lo largo de las últimas dos décadas. La política española hacia Marruecos es una de las prioridades más importantes y más polémicas de la política exterior española. Las relaciones con Marruecos son antiguas y a menudo controvertidas y, no sólo eso, sino que ese peso histórico sigue condicionando las relaciones actuales. El hecho más visible es el de la discusión, aún abierta, sobre la soberanía en dos ciudades norteafricanas (Ceuta y Melilla) y algunos islotes que Marruecos reclama como parte de su territorio nacional. Aunque estas disputas se remontan a épocas anteriores a la aventura colonial del siglo xx, el período del protectorado es clave para entender el mantenimiento de los estereotipos que los españoles atribuyen al marroquí y viceversa, así como las causas de otra de las cuestiones que ha envenenado las relaciones bilaterales: el Sáhara occidental.

Con voluntad de ir superando estas dificultades y, con el objetivo de evitar una escalada de tensión entre Marruecos y España, la diplomacia española consideró, ya en los años 80, que la mejor estrategia era la de tejer un tupido colchón de intereses compartidos entre los dos países. La culminación de este proyecto se produjo con la firma de un Acuerdo

⁶ Algunos de los términos utilizados fueron “fiasco” para *El Mundo*, “fracaso” y “acuerdo de mínimos” para *ABC* y “naufragio” para *La Razón*.

de Amistad y de Buena Vecindad en 1991 y la institucionalización de reuniones de alto nivel. Ya entonces la oposición conservadora criticó la política marroquí del PSOE. Aznar mantuvo una posición hostil hacia Marruecos cuando él era el jefe de la oposición, criticando algunos aspectos del Acuerdo de Amistad y de Buena Vecindad atacando al gobierno de González por su tibieza en la defensa de la “hispanidad” de Ceuta y de Melilla.

Una vez que Aznar llegó al poder, suavizó su discurso, preservando la tradición de acudir a Rabat como primera visita oficial al exterior y transmitiendo así un mensaje político de continuidad. Por lo tanto, durante los primeros dos años del gobierno del PP hubo continuidad aunque con un perfil más bajo que durante el período socialista (Hernando de Larramendi, 1997). Durante los últimos años de la primera legislatura y, especialmente, a partir de la segunda legislatura (2000-2004) se rompió esta tendencia. Diversos malentendidos y temas de conflicto aparecieron desde finales de la década de los noventa: todo comenzó con la irritación española por la actitud de Marruecos en la negociación del acuerdo de pesca de UE-Marruecos del cual España era el mayor beneficiario; otros temas polémicos aparecieron luego, como por ejemplo la posición española hacia la autodeterminación del Sáhara occidental o el control ineficaz marroquí de la inmigración clandestina y del tráfico de drogas (Obiols/Solanilla 2002).

La espiral de tensión aumentó con la retirada del embajador marroquí en Madrid, Abdeslam Baraka, en octubre de 2001 llegando a su punto máximo con el conflicto del islote de Perejil/Leyla en el verano de 2002 (Mestres y Soler i Lecha 2003; Feliu, Lorenzo y Salomón 2003). Aunque al final de ese año las relaciones Hispano-Marroquíes mejoraron gradualmente, gracias, en parte, a la presión de agentes externos (los EE.UU.), el deterioro vivido durante esos años evidenció, en primer lugar, la fragilidad de la red de intereses compartidos y, en segundo lugar, la recomposición de las alianzas españolas en el Magreb, ya que el gobierno español reforzó las relaciones con Argelia simultáneamente al empeoramiento de las relaciones con Rabat.

Mención aparte merece la actitud de Francia en esta crisis. El Mediterráneo y especialmente el Magreb había sido tradicionalmente una zona en competencia entre España y Francia ya que ambos intentaban presentarse como los interlocutores privilegiados del Magreb en el seno de la UE. No obstante, esta competencia nunca había llegado a cotas

tan altas como la que se produjo en el año 2002, algo que debe enmarcarse en unas relaciones entre el Elíseo y la Moncloa más tensas de lo habitual en campos bien diversos. Esta tensión tuvo efectos en la política norteafricana de ambos países, traducéndose en una escasa coordinación de sus diplomacias. Un buen ejemplo sucedió durante el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002, en donde Francia rechazó una oferta española sobre la lucha contra la inmigración clandestina que quería castigar a Marruecos. No obstante, mucho más crítica fue la actuación francesa durante la crisis de Perejil, impidiendo que la UE apoyara a España en el conflicto (Monar 2002).

La oposición socialista, y también otros partidos políticos y algunos agentes de la sociedad civil española, criticaron la gestión de la crisis por parte del gobierno español y, en términos generales, cómo había desarrollado sus relaciones con Marruecos. De hecho, en su programa electoral el PSOE defendió que se debía recuperar la normalidad, intentando evitar los sobresaltos causados por declaraciones y decisiones injustificadas e injustificables.

No sorprende, pues, que una vez elegido, el nuevo gobierno socialista expresase su deseo de restaurar las buenas relaciones con Rabat. En el trasfondo de esta nueva orientación diplomática, yacía la premisa de que es imposible alcanzar una solución a largo plazo a los problemas compartidos, tales como el terrorismo de inspiración religiosa, las migraciones clandestinas o el tráfico de drogas, sin una relación de confianza con las autoridades marroquíes. Aunque ello significase que la política tradicional de ayuda a la “causa Saharaui” tuviera que ser modificada, los intereses en juego así lo justificaban.⁷

Siguiendo la tradición de todos los presidentes españoles, la primera visita de Estado de Zapatero fue a Marruecos, en donde anunció la intención de su gobierno de reforzar las relaciones con este país. De hecho,

⁷ Los partidos de izquierda españoles y la sociedad civil española han apoyado tradicionalmente al Frente Polisario en su justificación de celebrar un referéndum de autodeterminación basado en el censo español de 1974. Sin embargo, el gobierno de Zapatero, centrado en la recuperación de relaciones con Rabat, está disminuyendo su apoyo al Polisario y está abogando por llegar a soluciones consensuadas (es decir, la puesta en marcha de un gobierno autónomo en el Sáhara Occidental dentro del reino marroquí posponiendo así el referéndum) que pueden implicar sacrificios en alguna de las demandas del Polisario (y de sus partidarios españoles).

durante los primeros años de gobierno se emprendieron algunas iniciativas significativas. Una de ellas fue la decisión de España y Marruecos de enviar una misión militar común a Haití bajo el paraguas de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Este cambio en la política de España hacia Rabat fue duramente criticado por el Partido Popular así como por algunos medios conservadores. Así pues, parece complicado recuperar el consenso en estos temas, si es que llegó a existir, respecto a las relaciones con Marruecos.

Actualmente, las relaciones han recuperado la normalidad e incluso han dado saltos cualitativos respecto a situaciones pasadas. No sólo se ha entrado en una fase de excelente cooperación en asuntos bilaterales (cooperación policial, inteligencia, etc.) sino que Madrid y Rabat colaboran en cuestiones de índole multilateral. Así, es iniciativa conjunta de estos dos países (a la que más tarde se sumaría Francia) que en la cumbre euromediterránea de Barcelona se añadiera un capítulo sobre migraciones y asuntos de interior. Ambos países, de nuevo con la cooperación de Francia, se encargaron de impulsar la reunión euro-africana de Rabat sobre migraciones que tuvo lugar en julio de 2006.

Además de Marruecos, España tiene relaciones bilaterales de envergadura con otros países de la región. Sin embargo, no llegan al nivel de las que se tienen con Rabat. Entre las más importantes hallamos las relaciones hispano-argelinas que, asimismo, condicionan las relaciones con Marruecos. Hay mucho en juego en las relaciones entre España y Argelia, tal como lo demuestra la importancia de las inversiones de firmas españolas en el mercado energético argelino y la dependencia de España del gas natural argelino (Moré 2002). No obstante, a diferencia de las relaciones franco-argelinas, los contactos a nivel de sociedades no son tan densos y es que la comunidad argelina tiene unas dimensiones reducidas en España (a excepción de Alicante y de las áreas vecinas). Este punto es importante para entender que el grado de polémica y de emotividad de las relaciones hispano-argelinas dista mucho de las relaciones franco-argelinas o hispano-marroquíes.

Dentro de la evolución que han experimentado las relaciones con Argel durante las últimas décadas, es esencial analizar lo sucedido durante los gobiernos del PP. José María Aznar aprovechó el deterioro de las relaciones con Rabat para mejorar e intensificar las relaciones bilaterales con Argel. La mejor evidencia de ello fue la firma de un Acuerdo de Amistad y Buena Vecindad con Argelia de 2002 que situó

estas relaciones al mismo nivel que las de Marruecos. No sólo eso, sino que España se esforzó para conseguir un impulso en las relaciones UE-Argelia bajo su presidencia de turno de la UE (el acuerdo de asociación UE-Argelia fue firmado en Valencia).

La victoria del gobierno socialista modificó la política española hacia el Magreb puesto que el objetivo de mejorar las relaciones con Rabat necesariamente afectó las relaciones con Argelia. Aunque es voluntad declarada de Zapatero y de Moratinos que la mejora de una relación no debe ir en detrimento de la otra, Argelia ha perdido el papel de aliado privilegiado que había tenido en el año 2002. No obstante, para España sigue siendo un actor clave, no sólo por la cuestión energética sino porque España desea que el Magreb avance hacia un modelo de construcción regional y que también así se creen las condiciones para una solución duradera y aceptable por las partes del conflicto del Sáhara.

Para terminar estas pinceladas sobre la política mediterránea de los últimos gobiernos españoles, debe abordarse la posición de Madrid en el conflicto árabe-israelí. Durante la dictadura franquista e incluso durante los primeros años de la democracia, España mantuvo una posición muy sesgada sobre esta cuestión. No fue hasta 1986, coincidiendo con la adhesión a la CEE, que se establecieron relaciones diplomáticas con el Estado de Israel. A partir de esa fecha, y sin renunciar a sus amistosas relaciones con los países árabes de la región, España fue adquiriendo un papel más moderado que le permitió adquirir mayor centralidad diplomática. El esfuerzo tuvo su culminación con la organización de la Conferencia de Paz de Madrid en 1991.

En los años posteriores España no participó activamente en el proceso de paz que condujo a los acuerdos de Oslo. Durante el período de Aznar, España tampoco jugó un papel de envergadura. No obstante, sí que hubo españoles que desempeñaron un papel en el conflicto de Oriente Medio (véase Solana y Moratinos) pero no representaban al gobierno español sino a la UE.

En el año 2002 España asumió la Presidencia de la UE en un momento especialmente crítico. Desde septiembre de 2000, con el estallido de la Intifada de Al Aqsa, la región había entrado en una espiral de tensión. Además, la Presidencia española tuvo que gestionar la reacción europea a una de las mayores crisis de este período: el asedio a la iglesia de Belén. No sólo eso sino que fue bajo esta presidencia que la UE, junto a Estados Unidos, Rusia y las Naciones Unidas lanzaron en Madrid el Cuarteto que

fue el ente encargado, posteriormente, de redactar la hoja de ruta para la solución al conflicto. Así pues, fue gracias a sus responsabilidades en la UE que España recuperó cierto protagonismo en Oriente Medio.

La llegada al poder de José Luis Rodríguez Zapatero también coincidió con una fase de máxima tensión en la región. A pesar de que se había abierto un resquicio de esperanza con la victoria de Mahmud Abbas en las elecciones presidenciales y con la retirada israelí de Gaza, en el año 2006 se produjo una involución. Con la victoria de Hamas en las elecciones legislativas y la ofensiva israelí en la franja de Gaza y en el Líbano tras el secuestro de soldados israelíes, el conflicto se radicalizó. Con todo, debido a la personalidad y la experiencia del ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, España ha prestado durante los últimos años una atención, constante pero discreta, hacia Oriente Medio, tanto en las épocas en que había cierta esperanza como en las que la crisis ha sido mayor.⁸

Generalmente la posición española respecto al conflicto árabe-israelí no había sido motivo de disputa entre las dos grandes fuerzas políticas sino que se ha apoyado el papel constructivo de España en la resolución del conflicto. Sin embargo la posición del ejecutivo de José Luis Rodríguez Zapatero durante la crisis libanesa de verano de 2006 fue fuertemente criticada por los políticos del Partido Popular, algo que a su vez radicalizó la posición de destacados miembros del PSOE. Así pues, de seguir esta tendencia la posición española en relación al conflicto en el Próximo Oriente amenaza con sumarse a temas como Marruecos, Irak y Venezuela que son motivo de luchas políticas entre socialistas y conservadores.

A modo de conclusión

Una vez analizada la evolución de la política española hacia el Mediterráneo, tanto en su dimensión bilateral como en la multilateral pode-

⁸ Antes de ser designado Ministro de Asuntos Exteriores, Moratinos fue el representante especial de la UE para el conflicto en Oriente Medio a partir de 1996 a 2003 y Moratinos ha conservado estrechas relaciones personales con numerosos líderes principales de la región.

mos extraer cuatro grandes conclusiones. La primera es que el Mediterráneo ha sido, es y continuará siendo una de las prioridades principales de la política exterior española. La segunda es que la dimensión bilateral de esta política y particularmente de las relaciones con Marruecos, ha sido instrumentalizada políticamente en un grado mucho mayor que en la dimensión multilateral, es decir, que en el proceso de Barcelona. La tercera es que, modificando esta tendencia, durante el año 2005 el Partido Popular politizó los resultados de la cumbre euro-mediterránea de Barcelona; este hecho debe enmarcarse en un proceso de polarización de la política en España que está afectando los temas que anteriormente estaban consensuados, por ejemplo en lo relativo al conflicto árabe-israelí. La quinta y última conclusión es que, por razones diversas, la victoria del PSOE en las elecciones de 2004 favoreció un mayor activismo español en el Mediterráneo.

En cuanto a las perspectivas de futuro de la política mediterránea de España, todo parece indicar que seguirá manteniéndose como una de las grandes prioridades de la política exterior española, con independencia del color político del gobierno. No obstante, la recuperación del consenso es difícil aunque quizás es algo más sencillo en el ámbito multilateral, por ejemplo acordando una posición común respecto a la complementariedad entre el Proceso de Barcelona y la política europea de vecindad. Más arduo, si no imposible, será acordar entre PP y PSOE una política marroquí o incluso una posición común respecto a Oriente Medio.

Bibliografía

- AIXALÀ, Albert (2005): "La política exterior española ante los retos de su politización", en: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Nº. 69, pp. 89-105.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio/BARREÑADA, Isaías (coords.) (2003): *España y la cuestión palestina*. Madrid.
- AMIRAH FENÁNDEZ, Haizam/YOUNGS, Richard (2005): "Proceso de Barcelona: Balance de una década de Asociación Euromediterránea", en: *Análisis del Real Instituto Elcano*, Nº 137.
- BARBÉ, Esther (1996): "The Barcelona Conference: Launching pad of a Process", en: *Mediterranean Politics*, Vol. 1, Nº 1, pp. 25-42.

- (1999): *La política europea de España*. Barcelona.
- BARBÉ, Esther/SOLER I LECHA, Eduard (2005): “Barcelona + 10: Spain’s Relaunch of the Euro-Mediterranean Partnership”, en: *International Spectator*, Vol. 40, Nº 2, pp. 85-98.
- FELIU, Laura (2003): “A two level game: Spain and the Promotion of Democracy and Human Rights in Morocco”, en: *Mediterranean Politics*, vol. 8, núm. 2-3, pp. 90-111.
- FELIU, Laura/LORENZO, Manuel/SALOMÓN, Mónica (2003): “La actuación española en la crisis entre España y Marruecos (2001-2003)”, en: *Agora, Revista de Ciencias Sociales*, Nº 8, pp. 39-61.
- GILLESPIE, Richard (1997): “Spanish Protagonismo and the Euro-Med Partnership Initiative”, en: Gillespie, Richard (ed.): *The Euro-Mediterranean Partnership, Political and Economical Perspectives*. London, pp. 33-48.
- (2000): *Spain and the Mediterranean. Developing a European Policy towards the South*. Basingstoke.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel (1997): “La Politique Méditerranéenne du gouvernement Aznar, une continuité (in)attendue?”, en: *L’Annuaire de la Méditerranée 1997*, GERM-Publisud: Rabat-Paris, pp. 31-38.
- MONAR, Jorg (2002): “The CFSP and the Leila/Perejil Island Incident: The Nemesis of Solidarity and Leadership”, en: *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, Nº 3, pp. 251-255.
- MORÉ, Íñigo (2002): “España profundiza su dependencia energética de Argelia”, en: *Análisis del Real Instituto Elcano*, 7/10.
- NÚÑEZ VILLAYERDE, Jesús (2001): “The Mediterranean: A Firm Priority of Spanish Foreign Policy”, en: Gillespie, Richard/Youngs, Richard: *Spain: The European and International Challenges*. London, pp. 129-147.
- OBIOLS, Raimon/SOLANILLA, Pau (2002): “Marruecos y España, Crónica de un desencuentro”, en: *Anuari Internacional CIDOB 2001*. Barcelona.
- SOLER I LECHA, Eduard/WELTNER-PUIG, Rina (2002): “Diálogo euromediterráneo: ¿una segunda oportunidad?”, en: Barbé, Esther (coord.): *España y la política exterior de la UE, entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*. Quadern de Treball 40, Bellaterra, pp. 53-71.
- SOLER I LECHA, Eduard/MESTRES, Laia (2003): *Tres comicios y un islote: Europa hacia el Magreb en el año 2002*. Working Paper 50. Barcelona.
- (2006): “El Mediterráneo tras la cumbre de Barcelona. La necesidad de una voluntad política ampliada”, en: *Documentos de Trabajo Mediterráneo*, Nº 5, Barcelona: CIDOB.
- TOVÍAS, Alfred (1999): “Spain’s input in shaping the EU’s Mediterranean Policies”, en: Rein, Raanan (ed.): *Spain and the Mediterranean*. London, pp. 216-234.

Carlos Malamud

El gobierno de Rodríguez Zapatero y su política hacia Estados Unidos y América Latina

Estados Unidos

La llegada al poder del socialista José Luis Rodríguez Zapatero, a mediados de abril de 2004, se produjo de forma casi simultánea con la orden para la retirada de las tropas españolas de Irak y con el objetivo, más que evidente, de diferenciarse claramente de lo que había sido la gestión en política exterior, y especialmente en todo lo relacionado con Irak, de su predecesor en el cargo, José María Aznar, del Partido Popular. De alguna manera, este intento de diferenciarse de Aznar también se extendió a otros terrenos, como América Latina, destacando en este punto lo actuado frente a Venezuela y Cuba, dos de los frentes más conflictivos. Precisamente, el objetivo de este trabajo es intentar ver en qué situación se encuentran las relaciones entre España y los Estados Unidos a partir de la llegada del gobierno del presidente Rodríguez Zapatero y tratar de analizar cómo la evolución de las mismas ha afectado las relaciones con América Latina.

El contingente militar español en Irak integraba la Brigada “Plus Ultra”.¹ De acuerdo con las instrucciones emanadas del gobierno de José María Aznar, estaba cumpliendo tareas “humanitarias” y su escasa voluntad de implicarse en algunos enfrentamientos con fuerzas chiíes en su zona de influencia fue criticada duramente por algunos funcionarios de Estados Unidos después de materializarse la salida de

¹ España, con 1.300 soldados, ejercía el mando de la Brigada Plus Ultra, que operó en la región centro sur de Irak desde julio de 2003 hasta su retirada. También participaron en Honduras con 370 soldados, la República Dominicana con 300 soldados y El Salvador con 380 soldados.

Irak.² En realidad, la estrecha vinculación de Aznar con el presidente Bush antes, durante y después de la guerra ha recibido numerosas críticas, tanto dentro como fuera de su partido, como se puede ver en la prensa española del momento. Mientras las primeras se mantenían casi silenciadas debido a la disciplina partidaria, las últimas arreciaron a medida que el respaldo oficial a la Guerra de Irak iba en aumento y que la cercanía de España respecto a Estados Unidos era mayor, como se comprobó en la famosa reunión de las Azores. Las protestas populares, cada vez más masivas, así lo atestiguaron y, de alguna manera, reflejaron la escasa atención prestada por el gobierno español a la pedagogía política, para explicar a la opinión pública española los porqués de esa decisión. Si finalmente el dilema entre europeísmo y atlantismo terminó decantándose hacia un lado, lo que implicaba también a las diferencias señaladas en su momento entre la nueva y la vieja Europa, esto se debió básicamente a una decisión personal del propio Aznar, sin tener en cuenta las opiniones en contrario provenientes del Ministerio de Exteriores. La explicación del entonces presidente se puede sintetizar en la frase: “Hicimos lo que teníamos que hacer”, una frase que cerraba cualquier discusión posterior.³

Se puede decir, de alguna manera, que la opción de Aznar por los Estados Unidos tomó cuerpo después de la crisis vivida con Marruecos con motivo de la invasión del islote de Perejil, que mostró a una Francia aliada a Marruecos más un escaso apoyo de la Unión Europea (UE) a las posiciones españolas. No debe olvidarse que finalmente la crisis pudo desactivarse gracias a la intervención de la Administración Bush. La decepción con la UE se unía así a la posibilidad de vincularse al pelotón de vanguardia mundial, de la mano de Estados Unidos,

² Ver de Bremer III, L. Paul/McConnell, Malcolm: *My Year in Iraq: The Struggle to Build a Future of Hope*. New York, 2006.

³ Declaraciones del entonces presidente del Gobierno español José María Aznar al *San Francisco Chronicle* (11/07/2003). Aznar señaló que las “armas [de destrucción masiva] serán encontradas. Tenemos que ser pacientes”. Para Aznar, quienes se mostraron escépticos de que el régimen de Sadam Husein constituyera una amenaza para sus vecinos o para el resto del mundo, estaban equivocados. “La comunidad internacional advirtió a Husein de que se desarmase”, señaló Aznar. “Hicimos lo que teníamos que hacer. Y lo hicimos teniendo en cuenta la seguridad mundial y el respeto por las leyes internacionales”.

reservando para España un papel protagonista en el concierto internacional.⁴

Desde una perspectiva comparada vemos cómo la actitud de Aznar en lo referente a la Guerra de Irak contrasta con la de dos de los principales aliados de Estados Unidos durante el conflicto: Tony Blair y Silvio Berlusconi. Blair no sólo se implicó de forma abierta en la guerra, fue algo más que un fiel aliado: también hizo serios esfuerzos por comunicar a la población los motivos de su decisión. Aznar, si bien se sacó la foto en las Azores, queriendo demostrar que estaba en primera línea de fuego, no pudo, o no quiso, implicar abiertamente a las Fuerzas Armadas españolas en la guerra. Al mismo tiempo, se encastilló en la Moncloa y ni él, a diferencia de Blair, ni su gabinete fueron capaces de explicar a la sociedad española los motivos de sus propias decisiones. Berlusconi, por su parte, debía lidiar con una oposición generalizada a la guerra, como Aznar, pero si bien apoyaba a Bush de una forma clara, supo evitar involucrarse abiertamente en su apoyo a Washington.

Las elecciones del 14 de marzo de 2004 se produjeron en un momento crítico de la historia reciente de España y es indudable que de una u otra manera, más allá de la evolución del voto, los atentados del jueves previo, el 11-M, y la posterior política informativa del gobierno popular incidieron en los resultados, especialmente favoreciendo la movilización de los votantes partidarios de un cambio político.⁵ Con este respaldo, y sin contar con mayoría absoluta, el PSOE de la mano de Rodríguez Zapatero, regresó al poder. Resulta paradójico que un presidente que no se ha prodigado demasiado en lo referente a la política exterior en los casi dos años y medio de su mandato haya tomado su primera medida política de trascendencia en este terreno. Otra vez, en

⁴ Lamo de Espinosa, Emilio: "De la vocación atlantista de España", en: *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI N°80/2003 (2/06/2003), <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/295.asp>> (versión inglesa en <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/307.asp>>).

⁵ Ver de Michavila, Narciso: "Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid", en: *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, DT N° 13/2005 (10/03/2005), <<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/180.asp>> (versión inglesa en <<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/186.asp>>) y Powell, Charles: "Did terrorism sway Spain's election?", en: *Current History*, n° 676, 2004, pp. 376-382.

el conflicto europeísmo versus atlantismo las diferencias se cerraron con otra fórmula simplista, aunque de gran contenido político: “volvemos a Europa”.

Es obvio que el cálculo de Rodríguez Zapatero, y del PSOE, pasaba por aumentar de forma considerable su legitimidad ante una parte importante de su electorado, más allá de los riesgos en que incurría en el campo internacional. Por ello, la decisión de Rodríguez Zapatero al ordenar la retirada de las tropas españolas de Irak debe leerse básicamente en clave interna, por más que esto hubiera supuesto situar a las relaciones bilaterales con los Estados Unidos en una posición sumamente complicada. La relación personal de Rodríguez Zapatero con los Estados Unidos no pasaba por su mejor momento. En el desfile militar del 12 de octubre de 2003, el entonces secretario general del PSOE, el primer partido de la oposición, se negó a ponerse de pie ante el paso de la bandera de los EE.UU., lo que fue duramente criticado por el embajador en Madrid, George Argyros, que no era precisamente un modelo de competencia y profesionalidad, comenzando por sus nulos esfuerzos para comprender el español demostrados en los años en que estuvo en España.

La pregunta que muchos se formularon en torno a la retirada de Irak es cuánto se resintieron las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, dado el gran enfado del presidente Bush ante la decisión del presidente Zapatero, no sólo por la medida en sí misma, sino también por el precedente que podía causar en los restantes aliados de la Coalición. Las respuestas a esta pregunta fueron variadas y la mayor parte de ellas dependía de la ubicación política del emisor del juicio. Así, mientras los partidarios del gobierno anterior hablaron de un daño irreparable y que a partir de entonces España dejó de contar en el mundo como lo había hecho en la era Aznar, los defensores del gobierno decían que poco había cambiado más allá de la postura de Bush a contactar directamente con Rodríguez Zapatero. En realidad, las relaciones bilaterales se resintieron, si bien en sus aspectos esenciales (intercambios económicos, inversiones extranjeras, defensa, cooperación en materia de seguridad tanto en el combate contra el terrorismo internacional como contra ETA) mantuvieron un perfil elevado. El principal obstáculo para la normalización completa de las relaciones estaba en la negativa de Bush a contactar directamente con Rodríguez Zapatero. A esto también colaboraron la política española hacia Cuba y Venezuela, las constantes declaraciones

de José María Aznar y sus colaboradores más cercanos en los Estados Unidos, así como algunos gestos del gobierno socialista (se podrían citar los contactos con Siria), poco comprendidos por la Administración Bush, que gusta hablar de sorpresas desagradables. La réplica española frente a esas sorpresas alude a otras, provenientes del otro lado, como las torturas de Abu Ghraib o las detenciones en Guantánamo.

Ante los desafíos planteados, el gobierno español decidió nombrar un embajador político en Washington. Para ello se buscaba a una persona que tuviera preferentemente un perfil más socialdemócrata o moderado. Tras el rechazo de Carlos Solchaga, ex ministro de Hacienda con Felipe González, a ocupar el puesto, que adujo motivos personales, se eligió a Carlos Westendorp, el actual embajador, cuya actuación equilibrada contrasta con el estilo “más tropical” de otro embajador político español, Raúl Morodo, destinado en Venezuela. Finalmente, las diferencias entre ambos gobiernos comenzaron a encarrilarse a partir del nombramiento del actual embajador de EE.UU. en Madrid, Eduardo Aguirre, que ha hecho esfuerzos sustanciales por normalizar las relaciones bilaterales. De hecho, su nombramiento puso de relieve la voluntad de la Administración Bush de resolver un diferendo que no favorece a ninguna de las dos partes implicadas.

Ante el rumbo que tomaban los acontecimientos y las diferencias con EE.UU. después de la retirada de Irak, España apostó por suavizar las cosas y de este modo Afganistán y América Latina se convirtieron en los terrenos elegidos para una política de gestos que indicaran la voluntad de cambiar las cosas, como se pudo ver en Haití. En Afganistán el ejército español se involucró de manera más clara en la fuerza de la OTAN mientras que en América Latina, las cosas se complicaron bastante a partir de las decisiones del gobierno español sobre Cuba y Venezuela, un tema que retomaré más adelante. Y si bien es verdad que en torno a América Latina se produjeron algunos de los enfrentamientos más sonados entre España y EE.UU., como los de Cuba y Venezuela, también fue allí donde más se hizo por reconducir la relación a partir de un mayor diálogo político entre ambas administraciones, como se vio en Haití, Ecuador y Bolivia. En la actualidad la agenda bilateral tiene algunos problemas de peso, como las patentes, los derechos de autor o la participación de empresas de Estados Unidos en licitaciones internacionales en España. Por el contrario, las inversiones directas, en ambos sentidos, pasan por un buen momento. También es muy aprecia-

do por Estados Unidos el mantenimiento del programa de eliminación de minas en Irak o el de formación de funcionarios en ese mismo país.

La declaración de la tregua por parte de ETA y la posibilidad de llegar a un fin negociado de la violencia, que tendieron a reforzar al gobierno de Rodríguez Zapatero, han llevado a pensar a algunos políticos y diplomáticos norteamericanos que el carácter efímero de este gobierno podía no ser tal y que el regreso de sus “amigos” podía tardar más de la cuenta. Dicho de otra manera, que Rodríguez Zapatero todavía podía estar en el gobierno, y no al revés, cuando el presidente Bush concluyera su mandato. De alguna manera, este nuevo y más tranquilo rumbo de las relaciones bilaterales se pudo comprobar tras el encuentro entre el ministro Moratinos y Condoleezza Rice de junio en 2006.

América Latina

La política latinoamericana del nuevo gobierno del PSOE partía de dos premisas básicas. La primera, el carácter prioritario de América Latina para la política exterior española. Y la segunda, que el acercamiento de España a Estados Unidos durante la Guerra de Irak había dañado nuestras relaciones con América Latina, que, por tanto, debían ser restablecidas a la situación anterior a partir de un cambio en el planteamiento y la gestión de las mismas. Con respecto a la primera, vale la pena recordar que desde el comienzo de la transición todos los nuevos ocupantes de la Moncloa se han sentido obligados a formular afirmaciones semejantes, pese a no definir nunca qué se entendía por prioritario, más allá de que, efectivamente, el componente latinoamericano sea esencial para la política exterior española.⁶

Por otra parte, tampoco debe perderse de vista que a la hora de plantear la política hacia América Latina la agenda iba a estar sumamente condicionada por la celebración, en octubre de 2005, de la XV Cumbre Iberoamericana, en Salamanca, que debía coincidir con el lanzamiento de la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) y de su nuevo Secre-

⁶ Ver de Malamud, Carlos (coord.): *Informe Elcano: La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global*. Madrid: 2005 (versión PDF en <http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Inf_3.pdf>).

tario General, Enrique Iglesias. Uno de los objetivos centrales de la diplomacia española era contar con todos los mandatarios en la reunión, lo cual implicaba no molestar a nadie. Estuvo a punto de lograrse el “pleno”, pero la ausencia de Castro en último momento, tan imprevisible como siempre, y los estragos del huracán Stan impidieron una asistencia completa de los mandatarios latinoamericanos. Estas cuestiones nos llevan a preguntarnos cuánto de continuidad y cuánto de ruptura hubo en la “nueva política” latinoamericana del PSOE, pregunta que de alguna manera se relaciona con otra, importante para la discusión siguiente: ¿cuánto se vieron afectadas, y en qué niveles, las relaciones con América Latina a partir del acercamiento del presidente Aznar a los Estados Unidos y su implicación en la Guerra de Irak?

La preparación de la Cumbre de Salamanca puso de relieve algo evidente. El nuevo gobierno socialista retomaba los planes del anterior gobierno popular en el terreno iberoamericano, que es, de lejos, el principal componente de la política latinoamericana de España. En este sentido, hay que tener presente que tanto la idea de creación de la SEGIB, como la de la persona que debía ocupar el cargo de Secretario General, fueron definidas en la anterior administración. Esto nos lleva a afirmar que tanto en éste, como en otros terrenos de la política hacia América Latina, la continuidad primó, de forma categórica, sobre la ruptura. Es verdad que hubo algunos gestos diferentes, que se potenciaron ciertos detalles sobre otros, pero en tanto los intereses españoles en la región seguían siendo los mismos, las cosas no cambiaron demasiado.

La segunda cuestión gira en torno a si el acercamiento de Aznar con los Estados Unidos afectó las relaciones con América Latina. Aquí también hay posiciones encontradas. De un lado, los defensores de la gestión del último gobierno popular nos dicen que fue algo sumamente positivo, ya que la proximidad entre Aznar y Bush fue totalmente funcional para los intereses españoles en América Latina, al permitir resolver algunas cuestiones y, de esta manera, aumentar nuestra influencia en la región. Esto, por ejemplo, se pudo ver en el respaldo de Estados Unidos a Argentina ante el Fondo Monetario Internacional y el G7 después de la crisis de fines de 2001 y la salida de la convertibilidad. También en el apoyo español a la firma del TLC (Tratado de Libre Comercio) entre Chile y Estados Unidos, que podía haberse visto comprometida después de la posición asumida por el gobierno del presidente Lagos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Otro argumento manejado fue la existencia de la ya mencionada Brigada “Plus Ultra”, en Irak, integrada por algunos países centroamericanos y República Dominicana. Del otro lado, especialmente desde la perspectiva de quienes cuestionaban el acercamiento a los Estados Unidos, todo son críticas, comenzando por el carácter minoritario de la propia Brigada, en la cual no participaban los principales países de la región. El viaje a México del presidente Aznar para convencer al presidente Fox de que cambie su voto en el Consejo de Seguridad y el fracaso de su gestión se presentan como el caso más paradigmático del fracaso de su política. Al mismo tiempo se insistía en que los latinoamericanos llevan décadas lidiando con los Estados Unidos y que para ello no requieren del concurso de España.⁷

En realidad, la respuesta hay que buscarla en un punto equidistante de ambas posiciones. Es verdad que una parte considerable de la opinión pública latinoamericana, dominada en los últimos años por un antinorteamericanismo creciente, no vio con buenos ojos la implicación española en el tema de Irak, pero al mismo tiempo hay que reconocer que en lo básico las relaciones de España con América Latina y, especialmente, las relaciones bilaterales con los distintos países no se habían visto afectadas. El único caso en que esto no fue así fue el de Venezuela, después del apoyo dado por el gobierno Aznar al efímero presidente Carmona, en asociación con los Estados Unidos. Fue precisamente en el tema de las relaciones con Venezuela donde se produjo el cambio más importante en la política española hacia América Latina.

Si en el caso de la Embajada en Estados Unidos se buscó un moderado para cubrir el puesto, en la Embajada en Venezuela se buscó a una persona con una sensibilidad más populista, como es Raúl Morodo, proveniente del PSP (Partido Socialista Popular), al que pertenecía Tierno Galván. Se dio la circunstancia de que el anterior ministro de Defensa, José Bono, también pertenecía al mismo partido, lo que le permitió a Morodo tener línea directa con el Ejecutivo, saltándose los cauces institucionales y jerárquicos del Ministerio de Exteriores. En buena medida, la política hacia Venezuela, tan cuestionada por la opo-

⁷ Ver Malamud, Carlos: “España y América Latina tras la crisis iraquí”, en: *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI) 21/IV/2003 (<<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/269.asp>>).

sición venezolana que de forma reiterada ha pedido la salida de Morodo, responde a estos hechos y la venta de armas al comandante Chávez (buques y aviones)⁸ sigue los mismos patrones.

El gobierno de Rodríguez Zapatero apostó por una rápida normalización de las relaciones bilaterales, contemplando, entre otros objetivos, la asistencia de Chávez a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca, de octubre de 2005. El veto de EE.UU. a la venta de aviones llevó el contencioso a un grado álgido, aunque la presencia en Madrid de Tom Shannon relajó algo las cosas. En Madrid, la nominación de Shannon fue muy bien recibida por cuando significaba la presencia de alguien no vinculado directamente al lobby cubano al frente de los asuntos latinoamericanos. De hecho, las relaciones entre el Ministerio de Exteriores y el Departamento de Estado han mejorado bastante en los últimos tiempos.

Como se ha señalado, Cuba y Venezuela son los dos casos más conflictivos de la política española hacia América Latina. En el caso de Cuba, su inclusión en el sistema iberoamericano, las Cumbres (a diferencia de las instancias panamericanas, donde está excluida) se produjo poco después de la caída del muro de Berlín, cuando había grandes expectativas en el multilateralismo y se confiaba en la posibilidad de que el régimen castrista iniciara una rápida transición a la democracia. Hoy, la exclusión de Cuba del sistema iberoamericano es impensable, salvo que se apueste por la quiebra del sistema, algo que ningún gobierno español, del color político que sea, está dispuesto a asumir, dado el respaldo total que recibiría Cuba por parte de Venezuela y Bolivia.

Con respecto a Cuba, la UE aprobó en 1996 una posición común, que entre otras cuestiones abogaba por “alentar un proceso de transición a una democracia pluralista y al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como una recuperación sostenible y la mejora de las condiciones de vida del pueblo cubano”. En esa línea y tras las detenciones de disidentes en 2003 se produjo un endurecimiento de la posición europea, que entre otras medidas decidió invitar a la oposición política a las recepciones oficiales por las fiestas

⁸ La venta de aviones sigue en suspenso por el veto de Estados Unidos a incluir tecnología norteamericana en las aeronaves que quiere comprar Venezuela y el elevado costo que supone incorporar una tecnología diferente.

nacionales en las embajadas europeas. La respuesta cubana fue congelar las relaciones y suspender los contactos con los embajadores y demás representantes diplomáticos. Dos años después primaba entre la mayoría de los representantes europeos destinados en La Habana la sensación de fracaso y que el endurecimiento de la postura común no había dado ningún resultado. Por eso, a instancia española, se decidió volver al anterior esquema, aunque intentando mantener los contactos con la oposición. Es importante señalar que aún en el supuesto de un gobierno del Partido Popular en la España de hoy, se hubiera apostado por un cambio semejante. La postura oficial del Ministerio de Exteriores, que en líneas generales comparto, es que no ha habido un cambio significativo en la política española hacia Cuba y que la continuidad ha primado sobre la ruptura. Vale la pena recordar que José María Aznar recibió a Fidel Castro en el palacio de la Moncloa en octubre de 1998, donde ya había sido recibido por Felipe González en 1984.

El objetivo principal de la diplomacia española en su actual política hacia Cuba es mantener abiertos todos los puentes posibles con los distintos niveles de la administración cubana en función del día después y del posible inicio de la transición democrática en la isla. Desde EE.UU. se critica a la UE que con Castro el diálogo no va a ningún lado, y la respuesta europea es que la mano dura tampoco ha funcionado, como muestran los casi 50 años de existencia del régimen. En realidad, con Castro cualquier método, diálogo o mano dura, es inviable, dada la reluctancia del dictador a negociar nada que se aparte de sus objetivos inmediatos. A esto hay que agregar el trasfondo de la Ley Helms-Burton que ha hecho en los últimos años mucho más difícil, todavía, las relaciones entre la UE y EE.UU.

Está claro que España no debe depender en su política latinoamericana de los Estados Unidos, pero tampoco puede ir contra ellos. Por eso es necesario encontrar un terreno propicio para la coordinación. Lo mismo, pero de forma más perentoria, debe realizarse en la UE. Es difícil españolizar la agenda europea hacia América Latina, pero el fracaso relativo de la Cumbre de Viena (Unión Europea, América Latina y Caribe) hace necesario debatir cuál es el cauce más adecuado para que la UE siga contando algo en la región, que, por cierto, ya ha sido bastante abandonada por los Estados Unidos.

A modo de conclusión se podría afirmar que las relaciones con los Estados Unidos fueron afectadas por el cambio de gobierno en España

y por la orden de retirar las tropas de Irak. Sin embargo, la tensión se hizo más evidente en las relaciones presidenciales que en los puntos más sustanciales de la agenda bilateral, que siguieron transitando por los carriles adecuados. Los esfuerzos de las diplomacias de Madrid y Washington están sirviendo para encarrilar una relación que debiera sustentarse en la confianza entre dos países aliados y estar al reparo de simpatías o fobias personales.

En lo que a América Latina se refiere, las relaciones con la región se han visto sometidas a tensiones similares a las que se viven en otros ámbitos de la política española y el consenso previamente existente sobre la política latinoamericana de España se ha roto. Desde la oposición se acusa al gobierno de transitar por nuevos caminos en lo referente a Cuba y Venezuela, con cuyos regímenes habría una cierta comprensión, inexplicable desde una perspectiva democrática. Sin embargo, en este terreno, las relaciones con la región han estado más marcadas por la continuidad que por la ruptura.

Susanne Gratius

España y sus relaciones con las Américas: entre continuidad y ruptura

Características generales de la política exterior española

A modo de introducción y para comprender mejor los cambios en la política de España hacia las Américas, es útil subrayar algunas de las transformaciones que ha experimentado la política exterior de España en los últimos diez años, desde el primer mandato de José María Aznar al actual gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero.

En términos generales, toda política exterior se rige por intereses y valores, a la vez que está influenciada por una serie de otros factores, tales como la agenda doméstica, las condiciones económicas, el entorno geográfico, los recursos naturales, así como el tamaño y peso del Estado en el escenario internacional. Asimismo, en países democráticos, la política exterior no es una prerrogativa del gobierno, sino que está diseñada conjuntamente con otros actores de la sociedad, incluyendo la opinión de los ciudadanos. En principio, la política exterior, definida tanto por los gobiernos como por actores de la sociedad civil, puede tener cuatro objetivos generales:

- 1) preservar los intereses nacionales,
- 2) garantizar la seguridad del Estado,
- 3) responder a factores ideológicos y valores,
- 4) fomentar la prosperidad económica.

En la España de los últimos veinte años han prevalecido claramente dos aspectos y actores en sus relaciones exteriores: la prosperidad económica fomentada por los empresarios, y los factores ideológicos incluyendo un debate sobre valores entre gobierno y oposición.

De una política exterior de Estado a una de gobierno

Las grandes naciones no se han hecho desde dentro,
sino desde fuera; sólo una acertada política internacional
hace posible una fecunda política interior.

(José Ortega y Gasset, 1921)

El mito de una “política exterior de Estado”, que surgió durante los primeros gobiernos de la “transición” y duró hasta el fin de la era Felipe González, sigue estando muy presente en España. Aunque en 1996, con la llegada de José María Aznar al gobierno, el país entró en una segunda fase de consolidación democrática, en esta nueva etapa sigue prevaleciendo una cierta nostalgia con respecto a la práctica del pacto político que fue tan característica para el modelo de transición español.

El deseo de desarrollar una “política exterior de Estado” ha inspirado tanto los gobiernos del PP como del PSOE. Según Felipe Sahagún, “la principal coincidencia del nuevo gobierno con su antecesor es la reclamación reiterada en cada declaración sobre política exterior y de seguridad, desde el primer día, de un gran consenso, pacto de Estado o acuerdo nacional”.¹ Este afán por el consenso se evidencia en dos declaraciones de altos mandatarios españoles:

– En un artículo publicado poco antes de asumir la Jefatura de Gobierno, en marzo de 1996, José María Aznar sostuvo que “la política exterior es un asunto de Estado, donde la visión a largo plazo y los intereses permanentes priman o deben primar sobre las exigencias del corto plazo y sobre la legítima confrontación de los partidos”.²

– Esta definición apenas se distingue de lo que dijo el ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, en 2004, poco después de asumir su nuevo cargo: “La política exterior española debe recuperar el consenso y volver a ser una verdadera política de Estado ... con independencia de los legítimos cambios de actitud o los matices que

¹ Sahagún, Felipe: “Política exterior y de seguridad de España en 2004”, en: *Anuario Internacional CIDOB 2004*, Barcelona, 2005, pp. 265-280, p. 266.

² Aznar, José María: “Presente y futuro de España en el mundo”, en: *Ensayos INCI-PE* nº 8, 1996.

imprimen los diversos gobiernos. Urge, por eso, recuperar una verdadera política de Estado”.³

Más allá de la retórica, esta extraña coincidencia a favor de una política exterior de Estado –que remite más bien al pasado– no se ha reflejado en la práctica de las relaciones internacionales donde, en los últimos diez años, han dominado las diferencias ante los consensos. Los analistas coinciden con esta evaluación. Esther Barbé habla de la “normalización del disenso entre las fuerzas políticas mayoritarias (PSOE y PP) a la hora de elaborar la política exterior”, y Felipe Sahagún considera que existen “dos visiones”: la del PP y la del PSOE.⁴

El debate sobre Irak simbolizó el cambio de una política exterior de Estado a una de gobierno. Cabe recordar que fue un tema de política exterior, la presencia de tropas españolas en Irak, el que contribuyó a los resultados electorales del 14 de marzo de 2004, tres días después del atentado de Madrid. En el escenario internacional, la retirada de las tropas españolas de Irak y la propuesta de crear una Alianza de Civilizaciones marcaron las nuevas pautas de política exterior del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, claramente opuestas a los objetivos e instrumentos favorecidos por su antecesor José María Aznar. Las diferentes políticas que aplicaron ambos gobiernos en sus relaciones con Irak señalan, por un lado, la estrecha relación entre política exterior e interior (el poder electoral⁵), y, por el otro, la polarización entre atlantismo (la preferencia del PP) y europeísmo⁶ (la preferencia del PSOE).

Más que un tema de política exterior clave para España, Irak ha sido utilizado como una plataforma para marcar distancia o demostrar cercanía hacia EE.UU. En las Américas, el tipo de relación de España con Cuba y Venezuela ha sido otro barómetro para medir la temperatura entre Madrid y Washington. Cabe preguntarse, y es uno de los argu-

³ Moratinos, Miguel Ángel: “Una nueva política exterior para España”; en: *Política Exterior*, nº 99, Madrid, mayo/junio 2004, pp. 65-69, p. 65.

⁴ Sahagún, Felipe: *Op. cit.*, p. 268.

⁵ Irak fue un tema clave en el debate electoral de 2004. Puesto que, según una encuesta del Real Instituto Elcano, un 85 % de los españoles rechazaron la intervención militar en Irak, el anuncio de retirar las tropas fue un factor decisivo para el cambio de gobierno de Aznar a Rodríguez Zapatero.

⁶ Entendido como el tradicional eje franco-alemán.

mentos de este artículo, hasta qué punto esta “ruptura del consenso” es de orden temático o más bien una excusa para exportar pugnas internas al exterior.

El fin del consenso

La polarización que caracteriza el clima político en España desde el cambio de gobierno de José María Aznar a José Luis Rodríguez Zapatero se ha trasferido a muchos ámbitos de sus relaciones internacionales. Ante las marcadas diferencias con el Partido Popular en diversos temas de política exterior, el ministro Miguel Ángel Moratinos bajó sus iniciales perspectivas de llegar a un pacto nacional a una “noción de consenso”.⁷

Tal como comprueba el actual debate, la denominada “ruptura de consenso”⁸ representa un cambio sustancial en la política exterior española que tradicionalmente ha sido considerada como un espacio del Estado y no del gobierno. Las implicaciones del disenso, que han sido particularmente visibles en las relaciones de España con EE.UU. y algunos países latinoamericanos, son ambiguas. Por un lado, el fin del pacto es un signo de madurez democrática, puesto que en regímenes no autoritarios la política exterior refleja múltiples actores e intereses. Pero, por el otro, los vaivenes políticos que conlleva una polarización ideológica pueden llegar a perjudicar la imagen de España en el exterior y afectar negativamente sus intereses en determinados países o regiones.

Más allá de las controversias sobre determinados temas, los tres últimos gobiernos establecieron diferentes prioridades en su política exterior, lo cual es otro reflejo de la “ruptura” o la ausencia de consenso que se ha acentuado en los últimos diez años:

⁷ Según Barbé, Esther: “Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005”, en: *Anuario Internacional CIDOB 2005*. Barcelona 2006, pp. 289-301, p. 289.

⁸ Antes de ser presidente de Gobierno, en noviembre de 2003, José Luis Rodríguez Zapatero acusó a Aznar de haber “roto unilateralmente un consenso de 25 años en política exterior”. Según Sahagún (*op. cit.*), p. 268.

– El primer gobierno del PSOE de Felipe González (1982-1996) se centró claramente en la vocación europea de España y situó, en un segundo lugar, a América Latina, seguida por Estados Unidos y el resto del mundo.

– José María Aznar invirtió este orden al favorecer claramente la relación con EE.UU., poner la UE en un segundo plano y situar América Latina en un tercer lugar. El principal objetivo de esta nueva política exterior fue “ejercer un protagonismo que permita a España superar definitivamente su relativa irrelevancia internacional”.⁹ En esta misma línea de “jugar en primera liga” y bajo la impronta de la securitización de la agenda política habría que interpretar el envío de tropas españolas a Afganistán y a Irak.¹⁰

– En 2004, bajo el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, cambió nuevamente la pirámide de relaciones internacionales, pero esta vez sin establecerse claras jerarquías y prioridades geográficas. El rasgo más destacado de la política exterior del gobierno de Rodríguez Zapatero es el compromiso con el multilateralismo y un cierto equilibrio geográfico. Según el ministro Moratinos, Europa, EE.UU., América Latina y el Mediterráneo incluyendo Oriente Próximo son las prioridades exteriores del nuevo gobierno.¹¹

Aunque se cumple de alguna manera la reciente promesa electoral del PSOE de “volver a Europa” al sustituir la alianza con Italia y Reino Unido por la anterior cooperación con el eje franco-alemán, Europa ya forma parte de la identidad española y, por tanto, ha dejado de ser un tema prioritario en el país. Además, por la propia trayectoria del Ministro Moratinos y las crisis en Irán y el Líbano, esa región se ha convertido en un asunto de interés primordial para el actual gobierno. Aparte del reciente envío de tropas españolas al Líbano, otra muestra de ello fue la iniciativa presentada por España ante la Asamblea General de las Naciones Unidas de crear una Alianza de Civilizaciones.¹²

⁹ Powell, Charles: “Política exterior y de seguridad de España”, en: *Anuario Internacional CIDOB*. Barcelona 2002, pp. 29-41.

¹⁰ *Ibid.*, p. 29.

¹¹ Moratinos, Miguel Ángel: “L’Espagne et le monde, demain”, en: *Le Monde*, 3/04/2004.

¹² Véase el sitio web: <<http://www.unaoc.org>> (12/2006).

Aparte de este cambio de prioridades, las diferencias en materia de política exterior se revelaron claramente en la política de España hacia las Américas. Aunque siguen prevaleciendo los elementos de continuidad ante el disenso, en esta área geográfica, tanto dentro como fuera de España, las luchas de poder entre los dos partidos políticos principales en torno a Washington, Caracas y La Habana han creado una imagen de disenso.

España y EE.UU.: ¿del atlantismo al enfriamiento?

Al margen de la agenda transatlántica entre Bruselas y Washington, las relaciones bilaterales que mantiene España con EE.UU. se concentran en su interés compartido por América Latina. Por razones históricas, las relaciones de España con EE.UU., por un lado, y con América Latina, por el otro, son difíciles de separar. Salvo durante el mandato de Aznar, en las relaciones entre España y EE.UU. tiende a prevalecer la rivalidad en América Latina ante la complementariedad de sus intereses.

Un socio con un peso relativo

A diferencia de todos los demás Estados miembros de la UE, en términos económicos, EE.UU. no tiene una importancia estratégica para España. En 2005 representó tan sólo el 3,4% de las importaciones y el 4% de las exportaciones del país. Con ello, la participación de EE.UU. en el comercio exterior de España es inferior a la de América Latina que aportó el 4,2% y el 4,6%, respectivamente, a sus intercambios que se centran en más del 60% en la UE.¹³ Sin embargo, Estados Unidos es un inversor relevante: participó en 2005 con el 12% en los flujos de la Inversión Extranjera Directa (IED) destinados a España, contribuyendo con un 7% a su PIB.¹⁴

Conforme a su importancia relativa en la economía española, EE.UU. no es un socio de primer orden para España. Este hecho influye

¹³ Fuente CIDOB: *Anuario Internacional CIDOB 2005*. Barcelona, 2006, pp. 423 ss.

¹⁴ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Declaraciones del Ministerio, Relaciones bilaterales España-EE.UU. Madrid, 16-22 de junio de 2006.

tanto en el diálogo político bilateral como en sus relaciones hacia América Latina, que tienden a ser recelosas y, por momentos, conflictivas. Al haber construido una estrecha alianza con EE.UU. en la región, los dos mandatos de José María Aznar representan una de las pocas excepciones a esta pauta en las relaciones Madrid-Washington. Al mismo tiempo, su gobierno ilustró que, como herencia del franquismo¹⁵, la política española se sigue caracterizando, en gran parte, por una división entre una derecha pro-norteamericana y una izquierda antiamericana.

La “atlantización” de la política exterior¹⁶, la construcción de una estrecha y privilegiada alianza, caracterizaba la relación de España con Estados Unidos durante los dos gobiernos sucesivos de Aznar. Este nuevo eje anglosajón, consolidado por los estrechos vínculos entre Aznar y Tony Blair, representaba una ruptura con la tradición “europeísta” que había marcado la política exterior española desde la transición. En América Latina, a partir del gobierno de Aznar, Cuba y Venezuela se convirtieron en las dos plataformas principales, tanto para la disputa interna entre PP y PSOE como entre EE.UU. y España.

El gobierno de Rodríguez Zapatero se empeñó en restaurar el estatus quo ante, el europeísmo, al acentuar su compromiso europeo mediante una relación más estrecha con el eje franco-alemán que volvió a sustituir la alianza con EE.UU. Las relaciones de España con EE.UU. durante su gobierno podrían caracterizarse como correctas, pero más bien frías.¹⁷ Esta percepción algo distante de Washington ha sido la dominante en la España de la transición e incluso durante el franquismo.

Cabe recordar que las relaciones España-Estados Unidos se restablecieron plenamente durante el gobierno socialista de Felipe González. Un primer paso fue el referéndum afirmativo celebrado cuatro años después de la entrada de España en la OTAN en 1982. El ingreso en la Comunidad Europea, en 1986, marcó el comienzo de la paulatina euro-

¹⁵ Cuando los gobiernos de Washington aplicaron, a diferencia de los europeos, una cautelosa política de acercamiento a la dictadura de Franco. Véase, entre otros, Chislet, William: *El antiamericanismo en España: el peso de la historia*. Documento de Trabajo 47. Madrid, 2005.

¹⁶ Aixalà i Blanch, Alberto: “La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad”, en: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 69, Barcelona, 2005, pp. 89-105.

¹⁷ Barbé, Esther (*op. cit.*), p. 289.

peización de la política exterior española incluyendo los compromisos adquiridos en las relaciones de Bruselas con Washington. Este proceso de normalización de las relaciones entre España y EE.UU. culminó en la primera Cumbre Transatlántica, que se celebró durante la presidencia española de la UE, en 1995 en Madrid.

Esta política de acercamiento que favoreció el PSOE frente a EE.UU., llevada a su extremo por el gobierno de Aznar, contrasta con una opinión poco favorable de los ciudadanos españoles frente a EE.UU. que se ha ido acentuando durante el gobierno de George W. Bush.¹⁸ Prueba de ello ha sido el claro rechazo de la participación española en la guerra de Irak que señaló, por un lado, la convicción pacífica, europeísta e internacionalista de los ciudadanos españoles y, por el otro, una marcada antipatía hacia la actual Administración y su preferencia por el unilateralismo. Por tanto, al enviar tropas a Irak, Aznar actuó claramente en contra de la opinión pública.

Su sucesor inmediatamente rectificó esta política, provocando un conflicto de baja intensidad con EE.UU. Según Esther Barbé, tras su decisión de retirar las tropas de Irak, el gobierno de Bush “ha ninguneado al Presidente Zapatero”. Ambos países discrepan también en otros temas de la agenda internacional. Ejemplos de ello son la lucha contra el terrorismo y Oriente Medio (donde la Alianza de Civilizaciones representa en cierto modo un contra-modelo al “choque de culturas” planteado en EE.UU.) o la disputa sobre Cuba y Venezuela en el caso de América Latina.

No obstante, después de esta ruptura inicial con Washington, ambos gobiernos se esforzaron por volver a crear un clima de confianza y cooperación. A ello contribuyó un diálogo fluido con el embajador de EE.UU. en Madrid, Eduardo Aguirre, cuyo origen cubano le convierte en un interlocutor más idóneo que su antecesor. Positiva fue también la visita oficial que realizó el ministro Moratinos a Washington, en junio de 2006, cuando el gobierno constató una clara mejoría de las relaciones.¹⁹ Ambos gobiernos acordaron crear un grupo de trabajo bilateral

¹⁸ Comparado con las encuestas en otros Estados miembros de la UE, los ciudadanos españoles tienen los sentimientos menos positivos hacia EE.UU. Véase The German Marshall Fund of the United States (GMF): *Transatlantic Trends 2005: Informe de Resultados*. Washington, DC, 2005.

¹⁹ Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: *Declaraciones del Ministerio, Relaciones bilaterales España-EE.UU.* Madrid: 16-22 de junio de 2006.

sobre América Latina para concertar políticas y coordinar los programas de cooperación al desarrollo.

Rivalidad en América Latina

EE.UU. y España son los principales socios externos de América Latina y, por tanto, potenciales competidores: son los principales inversores y donantes de la región, los socios comerciales más importantes y los principales receptores de inmigrantes latinoamericanos. En estos cuatro ámbitos, se puede destacar una cierta “división de tareas”. España es el principal donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a América Latina, y EE.UU. su principal socio económico. En cuanto a los flujos de migración, hay una clara preferencia de EE.UU. por parte de los mexicanos y centroamericanos, mientras que los sudamericanos tienden a establecerse en España.

No sólo en términos económicos y políticos, sino también por los flujos de migración, América Latina es un tema relevante para España y EE.UU., que afecta tanto su política exterior como interior. En los últimos años, la inmigración latinoamericana se ha convertido en un tema de primer orden en EE.UU., donde los *hispanics* representan más del 14% de la población (44 millones) y constituyen un lobby político importante. También en España, los latinoamericanos (más de un millón), principalmente procedentes de Ecuador y Colombia, ya representan el primer grupo de entrada al país. Al mismo tiempo, el “factor hispano” empieza a influir las relaciones bilaterales. Así, el ministro estadounidense de Comercio, Carlos Gutiérrez de origen mexicano, el embajador en España, Eduardo Aguirre y el Senador Mel Martínez –ambos de procedencia cubana– son interlocutores políticos claves en el diálogo de EE.UU. con España.

Tradicionalmente, España y EE.UU. han sido rivales en América Latina. La pérdida de la última colonia española en las Américas en la guerra hispano-americana por Cuba, en 1898, sigue estando presente en la memoria colectiva de España e influye su política hacia las Américas hasta la actualidad. América Latina sigue siendo una plataforma de competencia entre ambos países. Pocas veces, Madrid y Washington han intentado concertar y/o coordinar sus políticas hacia América Latina, una región considerada de vecindad –en términos culturales para España y geográficos para EE.UU.– por ambos países.

En términos generales, el papel que asume España en América Latina se distingue claramente del de EE.UU. En primer lugar, el país no quiere ni puede actuar como una potencia militar –de hecho, España renunció a ello después de la “transición” y su entrada en la Comunidad Europea–, sino que se está perfilando, a través de la cultura, la cooperación y el diálogo, como un *soft power*. El mayor instrumento de España como potencia cultural fue la creación, en 1991, durante el gobierno de Felipe González, de la Comunidad Iberoamericana y, en 2005, bajo el mandato de José Luis Rodríguez Zapatero, la inauguración de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en Madrid.

De alguna manera, la Comunidad Iberoamericana y la recién creada SEGIB constituyen un contra-modelo a la Organización de Estados Americanos (OEA). A diferencia de una OEA dominada por los intereses de Washington y la relación de poder, sin renunciar a un liderazgo de España y sin excluir a nadie (Cuba), la SEGIB se basa en los lazos culturales, la solidaridad y la cultura. Ningún gobierno español ha puesto en tela de juicio los fundamentos de esta Comunidad.

No obstante, el gobierno conservador de José María Aznar sustituyó la tradicional “rivalidad silenciosa” por una alianza estratégica con EE.UU en América Latina. Este giro político implicó una mayor atención a los problemas de seguridad (principalmente en Colombia y Venezuela), el apoyo de una política económica de corte neoliberal (incluyendo los acuerdos de libre comercio con EE.UU.) y un claro distanciamiento con los gobiernos de Cuba y Venezuela. Asimismo, “Irak” marcó una clara ruptura en el seno de la Comunidad Iberoamericana entre los países que apoyaron la intervención (Centroamérica, Colombia y España) y aquéllos que la condenaron (México y los países sudamericanos).

Como consecuencia de estas divisiones, en gran parte de América Latina España perdió el prestigio de ejercer un liderazgo en la Comunidad Iberoamericana.²⁰ Desde la perspectiva del PP, el daño en las relaciones con América Latina fue compensado por el creciente papel que pudo asumir España como aliado de EE.UU. en el escenario internacional.²¹ Para Washington, la alianza con Madrid fue un pacto de conve-

²⁰ Arenal, Celestino del (coord.): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*. Madrid, 2005, pp. 235-263, p. 243.

²¹ Un ejemplo para ello fue la participación de España en la Cumbre del G-8 de 2002.

niencia que permitió al gobierno de George W. Bush usar España como un “caballo de Troya” para imponer sus intereses latinoamericanos en la UE. Ejemplos para ello fueron los cambios en la política europea hacia Cuba, en 1996, cuando la UE aprobó la Posición Común y en 2003 cuando autorizó las “sanciones diplomáticas”; así como en Colombia, cuando la UE decidió seguir la propuesta de España de incluir los dos grupos guerrilleros en su lista de organizaciones terroristas.

Al reanudar el diálogo político con Cuba y Venezuela, el gobierno de Rodríguez Zapatero volvió a restablecer una relación de rivalidad con Washington en América Latina. El conflicto sobre Cuba (el debate ritualizado entre compromiso o sanciones) y los recientes roces con respecto al gobierno de Venezuela señalan que España y EE.UU. han vuelto a ser competidores o, al menos, actores con diferentes agendas con respecto a la región.

Continuidad y ruptura en la política de vecindad “iberoamericana”

Mientras que hay diferencias interpartidistas en cuanto al lugar que debería ocupar Washington en la agenda exterior de España, existe un claro consenso con respecto a la posición destacada que corresponde a América Latina en la política española. De acuerdo con ello, cada gobierno de turno ha repetido como un mantra su relación privilegiada y prioritaria con América Latina. El ministro Miguel Ángel Moratinos calificó América Latina incluso como “el ámbito natural de nuestra política exterior”.²²

Retórica y realidad de la prioridad latinoamericana

Junto con la UE, el espacio iberoamericano es uno de los marcos principales de la política exterior española donde prevalecen el consen-

²² Según Malamud, Carlos: *España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral*. Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano. Madrid, noviembre de 2004, p. 5.

so²³ y el multilateralismo —el proceso de concertación de España con los países europeos y latinoamericanos. Por la política de vecindad (en vez de exterior) que aplica España hacia América Latina se trata de una región prioritaria y estrechamente vinculada a la identidad española. El ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, considera que “la igualdad soberana debe ser la clave de las relaciones con los países iberoamericanos, ámbito privilegiado de nuestra acción exterior”.

En la práctica, esta posición privilegiada de América Latina en la política española se ha plasmado, ante todo, en la cooperación al desarrollo. Tanto el gobierno de Aznar como el actual gobierno de Rodríguez Zapatero destinaron la mayor parte de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en América Latina: en 2004, la región recibió más del 45% de los flujos de AOD bilateral de España, el único Estado miembro de la UE cuya prioridad es Iberoamérica.

Fuera del ámbito de la cooperación al desarrollo, las declaraciones oficiales sobre la prioridad latinoamericana contrastan tanto con la realidad de la política exterior española como con la opinión pública de los ciudadanos. Según la edición 2002 del Barómetro del Real Instituto Elcano, el lugar destacado que América Latina ocupa en la retórica de la política exterior contrasta con una opinión pública que considera Europa como área prioritaria de la acción exterior de España. Excepto en la época de Aznar, este mismo trato privilegiado de Europa predomina también en la práctica de la política exterior española.

Esto indica que la constante alusión a América Latina no se debe a su lugar en la política exterior, sino más bien a la autopercepción de España como potencia europea e iberoamericana. Por razones históricas y culturales, más que una prioridad externa, en España, América Latina es considerada como un *intermestic issue* de peso nacional e internacional. Esta visión particular que predomina en España en relación con América Latina se ha plasmado, durante el franquismo en el concepto post-colonial de la Hispanidad y después de la “transición” democrática en la idea de una “Iberoamérica” unida. Ambos son términos usados exclusivamente por los españoles para aludir a

²³ Véase también Malamud (*op. cit.*).

una identidad común que es seriamente cuestionada al otro lado del Atlántico.²⁴

Esta visión particular de América Latina no se debe solamente a nostalgias históricas, sino a claras aspiraciones políticas, puesto que España quiere potenciar la Comunidad Iberoamericana “a cualquier precio a fin de incrementar su visibilidad internacional”.²⁵ La utilización de la Comunidad Iberoamericana como una plataforma para proyectar España (como poder cultural) en el escenario internacional por parte de los gobiernos del PP y del PSOE, se concretó en la creación de la Secretaría General Iberoamericana que recientemente adquirió un estatus de observador ante las Naciones Unidas.

Los elementos de consenso

Desde su creación en 1991, durante el mandato de Felipe González y conjuntamente con el entonces gobierno mexicano, la Comunidad Iberoamericana ha sido un elemento de consenso en la política exterior española. La inauguración de la SEGIB como órgano permanente de las Cumbres Iberoamericanas y el nombramiento del prestigioso expresidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, convirtió la Comunidad Iberoamericana en una entidad política dominada y financiada por España. En este contexto cabe recordar que la SEGIB no es un invento del actual gobierno español sino que la idea surgió, en consenso con los países latinoamericanos, durante el mandato de Aznar, puesto que su creación se acordó en la XIII Cumbre Iberoamericana, celebrada en 2003 en Santa Cruz de la Sierra.

A pesar del consenso interpartidista sobre la Comunidad Iberoamericana hay una serie de matices que diferencian las políticas de Aznar y Zapatero. Así, el nombramiento del uruguayo Enrique Iglesias y de otros dos altos cargos latinoamericanos (una brasileña y un mexicano) al frente de la Secretaría demuestran el deseo del gobierno actual de

²⁴ Véase, entre otros, Sanhueza Carvajal, Raúl Andrés: “Las Cumbres Iberoamericanas. Consideraciones para su estudio”, en: *Tribuna Americana*, nº 5, Madrid 2005, pp. 56-85.

²⁵ Malamud (*op. cit.*), p. 9.

ejercer un liderazgo compartido y aumentar la participación de los latinoamericanos en este foro. Con ello se reconoce que “las cumbres sólo serán útiles a España ... si los países latinoamericanos comienzan a vivirlas como algo propio”.²⁶ “Desespañolizar paulatinamente las Cumbres”²⁷ significa ante todo un mayor compromiso por parte de los países más grandes, como Brasil y México, que en 2004 no habían pagado sus cuotas y que no demuestran demasiado interés en esta Comunidad liderada por España que es, para ninguno de los dos, un socio económico clave.

Más allá de estos dos consensos interpartidistas –la importancia de la región en la política exterior y el valor estratégico de la Comunidad Iberoamericana de Naciones–, América Latina ha sido el área geográfica más idónea para introducir cambios en la política exterior española. Por varias razones. Por un lado, América Latina es considerada casi un tema doméstico en la agenda política española y, por tanto, forma parte de la lucha interpartidista. Asimismo, al ser miembro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, España tiende a definir su política exterior en consenso con algunos de los países de dicha comunidad y de comprender los problemas de la región como algo propio.

En segundo lugar, por no ser ninguna prioridad para la UE, al margen de la política comunitaria –que constituye la principal referencia de la actuación exterior española–, América Latina ofrece un amplio espacio para desarrollar una política exterior independiente y, en cierto modo, de tendencia unilateral (un rasgo más visible durante el mandato de Aznar). Al mismo tiempo, España no sólo ejerce su propia política hacia la región, sino también intenta protagonizar o “españolizar” la agenda europea con respecto a América Latina. Estos objetivos constituyen, junto a la promoción de Iberoamérica por parte del PP y del PSOE, un área de consenso en la política española hacia América Latina.

A nivel bilateral, y teniendo en cuenta los conflictos más candentes en la región, se puede destacar un consenso interpartidista en torno a dos países, ambos de menor interés económico y político para España:

²⁶ Malamud (*op. cit.*), p.11.

²⁷ Arenal, Celestino del: “Las Cumbres Iberoamericanas ante el futuro”, en: Arenal, Celestino del (coord.): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*. Madrid, 2005, pp. 235-263, p. 243.

1) Haití no es un tema controvertido en España que es, comparado con el protagonismo histórico y actual de Francia, un actor internacional secundario. El gobierno de Zapatero respondió favorablemente a la solicitud de participar en la Misión de Estabilización de Haití (MINUSTAH) de Naciones Unidas con el envío de tropas. Puesto que España no tiene vínculos particulares con Haití y que su presencia en el país se realiza en estrecha cooperación con otros países “iberoamericanos” (Argentina, Brasil y Chile), esta decisión política no fue cuestionada por el partido opositor.

2) Frente a Colombia, el único país latinoamericano con un conflicto armado, prevalece la continuidad ante la ruptura de la política española. Tanto José María Aznar como José Luis Rodríguez Zapatero mantienen un diálogo cordial con el presidente Álvaro Uribe y, en principio, apoyan su política de pacificación basada en una vía militar y otra de negociación. No obstante, cabe subrayar algunos matices: el actual gobierno tiende a favorecer una solución negociada, mientras que el de Aznar apoyó abiertamente la vía militar, p. ej. a través de la donación de equipo que, posteriormente, fue cancelada por Zapatero. Cabe recordar también que José María Aznar convenció a los demás Estados miembros de la UE a incluir los dos grupos guerrilleros, junto a los paramilitares, en la lista de “organizaciones terroristas” excluyendo, de este modo, tanto una mediación de la UE en el conflicto armado como un diálogo entre gobierno e insurgentes.

Disensos: Washington, Cuba y Venezuela

Más allá de los elementos para una “política de Estado” frente a la región y un consenso relativo en cuanto a los dos principales países en conflicto, Colombia y Haití, América Latina también es una plataforma para llevar a cabo disputas ideológicas entre los dos partidos principales. Un primer punto de discordia y elemento de diferenciación es el grado de cercanía o distancia de la política latinoamericana de España con respecto a la de EE.UU. hacia el hemisferio. Ello condiciona, a su vez, la relación con los países latinoamericanos. Mientras que el “atlantismo” del gobierno de Aznar implicaba una cierta remodelación de las alianzas políticas a favor de Colombia y Centroamérica (ambos apoyaron la intervención en Irak), su sucesor Rodríguez Zapatero rectificó

esta política volcándose más hacia la cooperación con Sudamérica incluyendo Venezuela.

Otra diferencia importante en la política latinoamericana de los últimos gobiernos españoles, estrechamente relacionada con la primera, consiste en el orden temático que, al mismo tiempo, determinó la posición de América Latina en la política exterior: mientras que por la prioridad que concedió Aznar a la lucha internacional contra el terrorismo, América Latina adquirió más bien un perfil bajo en su política exterior, paralelamente al surgimiento de un nuevo mapa político latinoamericano, José Luis Rodríguez Zapatero intensificó sus relaciones con la región e inauguró la SEGIB como órgano permanente de las Cumbres Iberoamericanas.

El relativo distanciamiento de España con respecto a la política latinoamericana de Washington, que está vinculada con los recientes cambios políticos en América Latina a favor de la izquierda populista o moderada, significa una mayor influencia del PSOE en la región. Esto ocurre particularmente en relación a países con gobiernos ideológicamente afines, tales como los de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y, hasta cierto punto, Venezuela. El mayor disenso existe, sin duda, en la política española hacia Cuba y Venezuela. Es en estas dos relaciones bilaterales donde “se produjo el cambio más importante en la política española hacia América Latina” (Carlos Malamud, texto en este volumen).

En cuanto a su relación con Cuba existe un claro disenso en torno a tres elementos: la interlocución privilegiada (régimen u oposición), los instrumentos más idóneos (sanciones diplomáticas o diálogo sin condicionamiento) y el grado de cooperación con Washington. Cabe recordar que fue José María Aznar quien inició la Posición Común de la UE sobre Cuba aprobada en diciembre de 1996 y que supuso un claro precondicionamiento de las relaciones con la isla. Cabe recordar también que la Posición Común de la UE, que fortalece la condicionalidad democrática, se aprobó unos meses después de la Ley Helms-Burton en EE.UU. facilitando el posterior “entendimiento” transatlántico para proteger las inversiones europeas en Cuba contra las sanciones de la Ley Helms-Burton.

Pero mientras que existe un consenso o al menos una tregua en la política española en cuanto a la validez de la Posición Común, reconfirmada en julio de 2006, se desató una fuerte polémica sobre la utilidad o no de sanciones diplomáticas. El debate giró en torno a las “cua-

tro sanciones”, las medidas que aprobó la UE en verano de 2003, reaccionando frente a una nueva ola de represión en Cuba. Dichas sanciones incluyeron reducir los contactos culturales, las visitas oficiales e invitar a los disidentes a fiestas nacionales de los Estados miembros de la UE. Fue esta última medida la que provocó un debate nacional sobre la política hacia Cuba. Ante una nueva etapa de “congelamiento diplomático” con La Habana, el gobierno de Zapatero llegó a la conclusión de que las cuatro “sanciones” de la UE no servían para promover la democracia en Cuba sino para justificar un mayor encierro político.

Las autoridades españolas transmitieron esta visión a la UE que decidió, en enero de 2005, suspender temporalmente las cuatro medidas. A partir de entonces, el PP denuncia la supuesta “política de acercamiento” del PSOE hacia Fidel Castro, lo cual es regularmente desmentido por el actual gobierno.²⁸ Otro conflicto, relacionado con el problema de dialogar o no con el régimen cubano, es el tipo de interlocución con la disidencia y el exilio. Mientras que ambos grupos fueron claramente privilegiados durante el gobierno de Aznar, no están en el centro de la política cubana del actual gobierno.

Mientras que el debate sobre Cuba ya tiene una larga tradición en España, Venezuela es el nuevo campo de batalla interpartidista con respecto a América Latina. Para Esther Barbé,²⁹ en 2005, “las relaciones con Venezuela han sido el tema más conflictivo del año en la agenda latinoamericana del gobierno español”. Similar al caso cubano, el conflicto gira en torno al tipo de interlocución privilegiada y está estrechamente vinculado a la relación entre Madrid y Washington. Si Aznar favoreció claramente la oposición anti-chavista y llegó incluso a legitimar, en un comunicado publicado el 12 de abril de 2002 conjuntamente con EE.UU., el intento de golpe militar promovido por la oposición, Zapatero restableció el clima de confianza y el diálogo político con Hugo Chávez.

²⁸ Véase Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE): *¿Objetivos comunes, estrategias diferentes? Opciones para una agenda transatlántica sobre Cuba*. Madrid, Informe de Conferencia 8 de noviembre de 2005.

²⁹ Barbé (*op. cit.*), p. 294.

El debate culminó cuando el entonces Ministro de Defensa, José Bono, firmó, en noviembre de 2005, un contrato con el gobierno de Chávez sobre la venta de equipo militar. Aunque el negocio no llegó a cumplirse por la salida del ministro Bono y porque Washington decidió no conceder la licencia para las partes producidas en EE.UU., la disputa reveló diferencias fundamentales entre ambos partidos políticos en cuanto al trato de gobiernos con dudosa o ninguna trayectoria democrática. En Washington, Zapatero fue incluso acusado de ser el “legitimador europeo de Chávez”.³⁰ Más allá de esta polémica, cabe subrayar que el debate sobre la venta de equipo militar a Venezuela fue más bien de índole doméstica, basado en claros intereses económicos (petroleros y militares). Desde entonces, las relaciones entre España y Venezuela han vuelto a sus cauces normales de relaciones fluidas pero tampoco demasiado intensas.

José María Aznar y José Luis Rodríguez Zapatero utilizaron las relaciones con Cuba y Venezuela para marcar distancias ideológicas y preferencias políticas. En esta disputa entre partidos, para ninguno de los dos gobiernos, la promoción de la democracia ha sido un objetivo principal. Más allá de juicios de valor, es interesante observar que, aparentemente, la actual política de diálogo y acercamiento que favorece el gobierno de Rodríguez Zapatero en su relación con los gobiernos de Cuba y Venezuela, contrasta, en cierto modo, con la opinión negativa que tienen los ciudadanos españoles sobre Fidel Castro y Hugo Chávez. Según el Barómetro del Real Instituto Elcano³¹, ambos obtienen, junto con Evo Morales la peor evaluación entre los líderes latinoamericanos.

Conclusión preliminar

Es en las relaciones con EE.UU. y América Latina, dos ámbitos prioritarios y estrechamente vinculados en la política exterior de España, donde existen las principales diferencias entre los dos principales partidos políticos. La controversia entre el PP y el PSOE, o el “campo de

³⁰ Barbé (*op. cit.*), p. 294.

³¹ Real Instituto Elcano: *Barómetro Madrid*, junio de 2006, p. 63.

batalla exterior” gira en torno al grado de cercanía a los gobiernos de Washington, Cuba y Venezuela: “Los tres casos mencionados se convierten, por tanto, en motivo de fractura entre el gobierno y el Partido Popular, a nivel interno; y entre España y Estados Unidos, a nivel internacional”.³²

Mientras que con respecto a estos dos temas prevalece la polarización y la disputa sobre los interlocutores o instrumentos más idóneos, en otros ámbitos, tales como la promoción de la Comunidad Iberoamericana de Naciones o la defensa de las inversiones españolas en América Latina (un objetivo común del PP y el PSOE), sigue existiendo un consenso interpartidista, el cual, en estos casos permitió desarrollar una política exterior de Estado basada en los intereses nacionales compartidos por los sucesivos gobiernos.

La tendencia de “españolizar” la política de la UE hacia América Latina es otro rasgo común entre los gobiernos del PP y del PSOE. Mientras que el debate sobre el grado de cercanía a Washington es de orden interno, los disensos en la política española hacia Cuba y, en menor grado también hacia Venezuela, se pueden trasladar a la política de la UE frente a la región. Una clara muestra de ello es la política europea hacia Cuba, claramente definida y dominada por la agenda de fluctuantes intereses españoles.

El alto número de funcionarios españoles en Bruselas a cargo de las relaciones con América Latina es otro indicador para el creciente protagonismo de España en esta área geográfica. Un tercer factor es la Comunidad Iberoamericana que, a diferencia de las Cumbres Europeo-Latinoamericanas, ya dispone de un órgano permanente y un teléfono propio. La reciente propuesta de la SEGIB de servir de enlace entre la UE y América Latina —formulada en varias ocasiones por altos funcionarios de la organización— es otro argumento que habla a favor de una creciente “españolización” de la agenda europea con esa región, máxime cuando, debido a otras prioridades, todos los demás Estados miembros están reduciendo su compromiso en América Latina.

³² Barbé, Esther: “La política europea de España 2004-2005”, en: *Working Paper* 65, septiembre de 2005. Observatori de Política Exterior Europea. Barcelona, p. 3.

Bibliografía

- AIXALÀ I BLANCH, Alberto (2005): "La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad", en: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 69, Barcelona, pp. 89-105.
- ARENAL, Celestino del (2005): "Las Cumbres Iberoamericanas ante el futuro", en: Arenal, Celestino del (coord.): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*. Madrid, pp. 235-263.
- AZNAR, José María (1996): "Presente y futuro de España en el mundo". *Ensayos INCIPE* nº 8.
- BARBÉ, Esther (2005): "La política europea de España 2004-2005", en *Working Paper* 65, septiembre. Observatori de Política Exterior Europea, Barcelona.
- (2006): "Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005", en: *Anuario Internacional CIDOB 2005*. Barcelona, pp. 289-301.
- CHISLET, William (2005): *El antiamericanismo en España: el peso de la historia*. Documento de Trabajo 47. Madrid.
- CIDOB (2006): *Anuario Internacional CIDOB 2005*. Barcelona.
- FUNDACIÓN PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIÁLOGO EXTERIOR (FRIDE) (2005): *¿Objetivos comunes, estrategias diferentes? Opciones para una agenda transatlántica sobre Cuba*. Madrid: Informe de Conferencia, 8 de noviembre.
- GERMAN MARSHALL FUND OF THE UNITED STATES (GMF) (2005): *Transatlantic Trends 2005: Informe de Resultados*. Washington, DC.
- MALAMUD, Carlos (2004): *España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral*. Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano. Madrid, noviembre.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN (2006): *Declaraciones del Ministerio, Relaciones bilaterales España-EE.UU.* Madrid, 16-22 de junio.
- MORATINOS, Miguel Ángel (2004): "L'Espagne et le monde, demain", en: *Le Monde*, 3/04.
- (2004): "Una nueva política exterior para España", en: *Política Exterior*, nº 99, Madrid, mayo/junio, pp. 65-69.
- POWELL, Charles (2002): "Política exterior y de seguridad de España", en: *Anuario Internacional CIDOB*. Barcelona, pp. 29-41.
- REAL INSTITUTO ELCANO (2006): *Barómetro Madrid*, junio.
- SAHAGÚN, Felipe (2005): "Política exterior y de seguridad de España en 2004", en: *Anuario Internacional CIDOB 2004*, Barcelona, pp. 265-280.
- SANHUEZA CARVAJAL, Raúl Andrés (2005): "Las Cumbres Iberoamericanas. Consideraciones para su estudio", en: *Tribuna Americana*, nº 5, Madrid, pp. 56-85.

II.
La redefinición
de la autopercepción española

Rogelio Alonso

La polarización en torno a la política antiterrorista en España entre 2004 y 2006

Introducción

La política antiterrorista ha servido a lo largo de los dos últimos años para alimentar un constante enfrentamiento entre el gobierno español y el principal partido de la oposición. Las sucesivas polémicas suscitadas en torno a tan importante aspecto de la política gubernamental contrastan con el consenso existente en torno a la estrategia antiterrorista durante la pasada legislatura. La política antiterrorista ha constituido, junto a la reorganización territorial, uno de los aspectos más discutidos y controvertidos desde que el Partido Socialista Obrero Español alcanzara el gobierno de la nación tras las elecciones generales de marzo de 2004. Los atentados perpetrados por terroristas islamistas en la capital de España en los que perdieron la vida 191 personas a tan solo tres días de los comicios y, particularmente, los comportamientos que se sucedieron tras el atentado, contribuyeron a resquebrajar el consenso en torno a uno de los aspectos, la respuesta al fenómeno terrorista, que precisamente había servido con anterioridad para unir a los principales partidos democráticos y a la sociedad española. La brutal irrupción del terrorismo islamista en aquellas fechas aportó un elemento de disputa entre gobierno y oposición que además se vería complementado gradualmente por las divergentes posturas mantenidas en torno a la política antiterrorista hacia ETA, la organización terrorista responsable del mayor número de víctimas mortales a lo largo de las últimas tres décadas. En consecuencia, y teniendo presente esta doble dimensión que abarca tanto al fenómeno terrorista islamista como al de ideología nacionalista perpetrado por ETA, este capítulo analizará los factores que permiten explicar el origen de tan importante ruptura en torno a la política antiterrorista y las consecuencias que se han derivado de la misma durante el período comprendido entre los comicios generales de

2004 y julio de 2006, momento en el que se terminaron de redactar estas líneas coincidiendo con el anuncio de la apertura del diálogo entre el gobierno y la organización terrorista ETA.

Los atentados del 11 M: el primer frente de conflicto

A pesar de que nuestro país ha sufrido desde finales de los años sesenta una intensa campaña terrorista de la que ha sido responsable la banda ETA, nunca antes de marzo de 2004 se había perpetrado en España un atentado caracterizado por tan alto grado de letalidad e indiscriminación. Tan brutal acción terrorista se produjo en un contexto particularmente delicado como es el de una campaña electoral que se aproximaba ya a su conclusión. Esta coincidencia hacía inevitable que los resultados finales fuesen interpretados desde la interrelación de ambos acontecimientos por la influencia que uno y otro pudieran haber tenido entre ellos. Esta cuestión, junto a los comportamientos de destacados actores políticos durante el período comprendido entre la comisión de la masacre y la consulta electoral, dieron lugar a un duro enfrentamiento político que se agravaría a lo largo de la nueva legislatura, tal y como se sintetizará a continuación.

El análisis de las particulares circunstancias que en el ámbito español confluyeron en aquellos decisivos días obliga a destacar que en realidad no es extraña la vinculación entre procesos electorales y violencia, si bien la experiencia demuestra que la incidencia de ésta sobre aquéllos no coincide siempre con las intenciones de quienes perpetran dichos actos violentos produciendo, en ocasiones, efectos contrarios a los deseados por los terroristas (Rapoport/Weinberg 2000: 12-50, Alonso 2005: 145-146). Obsérvese por ejemplo cómo en contextos como el de España y el Reino Unido la violencia de ETA o del IRA, que durante décadas han padecido sus sistemas democráticos, ha generado negativos efectos para los terroristas al provocar respuestas defensivas de sus sociedades de manera que éstas han terminado adoptando una posición de rechazo más sólida frente a planteamientos que pretendían imponerse mediante el terror. La presencia pública que el terrorismo garantiza al terrorista no le confiere a éste necesariamente una legitimidad (Schmid 1989: 561). Es la respuesta al terrorismo la que determinará que el acto terrorista sea interpretado como eficaz o ineficaz al

condicionar la influencia que la violencia va a terminar teniendo. De ese modo, una diferente respuesta por parte de las autoridades frente a la excepcional situación que una masacre como el 11-M supuso podría haber provocado una reacción muy distinta ante un hecho tan brutal. La gestión gubernamental del mayor atentado de la historia fue sin duda alguna deficiente, favoreciendo una situación que deterioraría considerablemente las relaciones entre el Partido Socialista Obrero Español y el Partido Popular, deterioro que tendría también su reflejo en una mayor disensión en torno a factores claves de la política antiterrorista.

Varios son los errores que es posible apreciar en la gestión de una crisis como la referida y que podrían haber disuadido a un significativo sector de votantes a la hora de decidir si debían respaldar electoralmente al partido en el gobierno. La primera de esas equivocaciones radica en el error de atribuir la autoría de la matanza a la organización terrorista ETA a pesar de la ausencia de pruebas concluyentes que así lo demostraran. Ciertamente es que el presidente del gobierno vasco, Juan José Ibarretxe, precedió al ministro del Interior español, Ángel Acebes, en su atribución de responsabilidades compareciendo ante los medios de comunicación horas antes que éste último para enfatizar su condena a ETA al considerarla autora de la masacre. Asimismo, a pesar de que el *modus operandi* de los responsables de la atrocidad no coincidía con el habitualmente utilizado por la organización terrorista vasca, el incremento de la letalidad que el atentado del 11-M supuso en relación con previos asesinatos de ETA no constituía por sí solo un argumento suficiente para descartar inicialmente la autoría de esta organización. En los meses anteriores, desde diversos ámbitos del grupo terrorista se había propugnado durante un debate interno “agudizar” el conflicto “desechando algunos tabúes”¹, aludiendo así a la posibilidad de intensificar el nivel de letalidad de sus acciones terroristas. Unos años antes documentos intervenidos a ETA en Francia recogían propuestas de sus militantes a los dirigentes planteando la comisión de atentados contra el metro de Madrid.² La detención semanas antes del 11-M de dos etarras en Cuenca con un vehículo cargado de una ingente cantidad de explosivos confirmaba las intenciones de ETA de perpetrar un atentado

¹ Domínguez, Florencio: “El último tabú de ETA”, en: *La Vanguardia*, 12/03/2004.

² *Ibid.*

que en la lógica de la organización terrorista podría describirse como “espectacular” ante la magnitud del mismo que era posible anticipar. Si las fuerzas de seguridad no hubiesen tenido éxito y el atentado se hubiese materializado, se desconoce cuáles habrían sido las consecuencias del mismo, pues nunca antes había utilizado tanta cantidad de explosivos esta organización, siendo por tanto difícil predecir por su parte los efectos de la explosión. La juventud e inexperiencia ya demostrada por otros activistas etarras podría haber provocado en este caso una masacre dada la magnitud del atentado que se pretendía perpetrar. Ese mismo escenario podría haberse producido en diciembre de 2003 cuando dos terroristas introdujeron una maleta con veinticinco kilos de explosivo en un tren que cubría el trayecto de San Sebastián a Madrid con la intención de que estallara en la estación de Chamartín, atentado abortado por las fuerzas de seguridad al igual que ocurrió con el que preparaban los dos etarras que un año antes, el 17 de diciembre de 2002, intentaron introducir en la capital del país 130 kilos de explosivos, divididos en cinco bombas, cuando fueron interceptados por la Guardia Civil. Asimismo, según el testimonio de un detenido por su presunta vinculación con la banda terrorista, ETA planeó la colocación de cuatro coches-bomba en distintos puntos de Madrid si bien abandonó la idea tras “la gran conmoción” provocada por los atentados del 11 de marzo.³ En este sentido es oportuno señalar que los atentados cometidos por ETA en el verano de 2004 fueron acompañados de errores en la comunicación de los mismos anunciando en diversas ocasiones la colocación de explosivos cuando éstos ya habían estallado. Según expertos policiales, estas equivocaciones podrían haber acarreado “trágicas consecuencias” si la banda terrorista preparase algún atentado en un lugar concurrido siguiendo el mismo modelo y creyendo que podría ser evacuado el escenario mediante una llamada que resultaría ineficaz.⁴

Sin embargo, semejantes precedentes resultaban insuficientes para responsabilizar a la organización terrorista ETA con absoluta certeza de la matanza perpetrada en marzo de 2004 ante la ausencia de pruebas

³ “ETA suspendió un atentado en Madrid con cuatro coches bomba tras el 11-M”, en: *El País*, 9/10/2004.

⁴ “ETA anunció el atentado de Irún 15 horas después de que la bomba hubiese estallado”, en: *El Correo*, 17/09/2004.

que así lo constataran. La lógica inercia que tras décadas de violencia hacía razonable en un principio considerar a ETA como responsable de la matanza, no se veía corroborada por hechos irrefutables como los que podrían haberse desprendido de la captación de imágenes a través de las cámaras de circuito cerrado ubicadas en las inmediaciones de los diferentes escenarios donde se perpetraron los atentados. Por lo tanto, si imposible resultaba concluir con seguridad la autoría de ETA, un correcto proceder por parte del gobierno obligaba a asumir dicho extremo, siendo además aconsejable semejante actitud ante las alertas que desde diversas fuentes y organismos se habían transmitido a las autoridades sobre el creciente riesgo de que nuestro país se convirtiera en víctima del terrorismo islamista. Ya en 2001 un informe de la fiscalía de Milán informaba que España se había convertido en “la principal base de Al Qaeda en Europa”⁵ como consecuencia de las actividades desempeñadas por redes de terroristas islamistas que concluirían con las detenciones de diversos activistas a finales de ese año. En 2003 un informe de Europol advertía de los riesgos para la seguridad de España en los siguientes términos: “Varios grupos terroristas que bajo el liderazgo de Al Qaeda conforman el denominado Frente Islámico Mundial, así como aquellos que propugnan la internacionalización de la *jiḥad* a escala global continúan representando la mayor amenaza para nuestros intereses así como para los intereses del resto de los Estados miembros de la Unión Europea. El apoyo del gobierno español a la intervención militar en Irak por parte de los Estados Unidos y sus aliados constituye sin duda un factor de riesgo adicional para España, si bien puede que no sea el más importante o peligroso”.⁶

La errónea atribución de responsabilidades a la organización terrorista ETA fue seguida de otras desacertadas respuestas gubernamentales, como evidencia el hecho de que el presidente del gobierno en aquellos momentos eludiera convocar al Gabinete de Crisis, órgano legalmente previsto para situaciones de emergencia, o al Director del Centro Nacional de Inteligencia, Jorge Dezcallar. En cambio, el partido en el

⁵ Irujo, José María: “Al Qaeda convirtió España en la base principal de su red en Europa”, en: *El País*, 3/03/2002.

⁶ *Terrorist Activity in the European Union: Situation and Trends Report (TE-SAT)*, October 2002-15 October 2003, Europol, 3/12/2003, p. 37.

gobierno continuó insistiendo en la autoría etarra promoviendo además una resolución de condena del Consejo de Seguridad de la ONU con explícita referencia a ETA, lo que obligaría posteriormente al embajador español ante el organismo internacional a presentar públicamente sus disculpas ante tamaña equivocación.⁷ Si imposible resultaba demostrar la autoría de ETA en aquellas fechas, poco plausible parece dos años después vincular a la organización terrorista vasca en los atentados ante la ausencia de pruebas que así lo indiquen, habiendo expuesto por el contrario la investigación policial y judicial que la responsabilidad del atentado recayó sobre un grupo de radicales islamistas inspirados en la ideología de Al Qaeda.⁸ Sin embargo la creencia en la vinculación de ETA ha sido mantenida desde varios e influyentes medios de comunicación contando con el apoyo de representantes políticos del principal partido de la oposición. Esta actitud ha llevado incluso a cuestionar la investigación policial y judicial erigiéndose en uno de los factores de disputa que más ha contribuido a la polarización entre las principales formaciones políticas en nuestro país y algunos de sus sectores sociales de referencia. Esta variable ha facilitado la reproducción de una confrontación política que ya se manifestó durante los días inmediatamente posteriores al atentado, estadio en el que los diferentes encuadres de los atentados terroristas por parte de los partidos políticos mayoritarios dieron lugar a opuestos posicionamientos.

Por un lado el gobierno fue incapaz de contrarrestar con credibilidad el encuadre del Partido Socialista y de otras fuerzas opositoras que lograron presentar el atentado del 11-M como una consecuencia directa del apoyo de José María Aznar a la intervención estadounidense en Irak (Olmeda 2005). La gestión de crisis del gobierno fue eficazmente presentada desde la oposición como repleta de falsedades ante la insistencia en la autoría de ETA, llegándose incluso a trasladar la culpa de los atentados a las propias autoridades, como las manifestaciones ante las sedes del Partido Popular en diferentes ciudades de España constataron. Así pues, varias fueron las interpretaciones erróneas que se realiza-

⁷ “El embajador español en la ONU se disculpa por impulsar una resolución contra ETA el 11-M”, en: *El Mundo*, 27/03/2004.

⁸ Juzgado Central de Instrucción Número 6, Audiencia Nacional, Madrid: Sumario N° 20/2004, Madrid, Auto, 10/04/2006.

ron a propósito de tan relevantes episodios. Por un lado desde algunos sectores se estableció una directa relación causal entre los atentados del 11-M y los posteriores resultados electorales sin prestar la debida atención al contexto en el que se produjeron, marco que en modo alguno podía circunscribirse a los sucesos acontecidos en los días inmediatamente anteriores a las elecciones (Santamaría 2004).⁹ En realidad determinadas encuestas de opinión anteriores a los comicios y a los propios atentados terroristas mostraban que la diferencia entre el partido en el gobierno y la oposición se estaba estrechando paulatinamente hasta el punto de que una victoria de esta última formación no resultaba improbable (Lago y Montero 2005). Al mismo tiempo tampoco puede ignorarse que la conmoción por los atentados reactivó el mayoritario rechazo que la sociedad española había manifestado contra la postura del gobierno en defensa de la intervención en Irak.¹⁰ Sin embargo, no es posible concluir que la causa directa de los atentados fuese la política española respecto a Irak, tal y como evidencia el hecho de que la campaña preparada por los terroristas tuviera una continuidad incluso después del triunfo electoral del Partido Socialista y de que se procediera a retirar las tropas españolas de la región, medida ésta anunciada ya durante la campaña electoral.

Las investigaciones judiciales emprendidas corroboran que las actividades de muchos de los individuos implicados en los atentados se remontan a un período anterior a la intervención en Irak o incluso a la de Afganistán en 2001 hasta el punto de que muchos de ellos manifestaban ya desde esa época una “mentalidad para la *ji*had”. En realidad no sería extraño que los terroristas hubiesen encontrado un fuerte ele-

⁹ Sobre el contexto en el que se desarrollaron dichas elecciones y la importancia del mismo véase el interesante artículo de Santamaría, Julián: “El azar y el contexto”, en: *Claves de Razón Práctica*, número 146, 2004, pp. 28-40. Sobre esta cuestión puede consultarse también Barreiro, Belén: “14-M: Elecciones a la sombra del terrorismo”, en: *Claves de Razón Práctica*, número 141, 2004, 14-22.

¹⁰ La masiva oposición a la intervención militar en Irak quedaba reflejada en vísperas de las elecciones a través de una encuesta realizada por Gallup a finales del mes de febrero en la que únicamente un 20% de los encuestados apoyaban la presencia de tropas en el citado país. Por el contrario, un 67% de los encuestados coincidían en señalar que no habían existido motivos suficientes para iniciar una guerra en Irak. “El 80% rechaza la permanencia de las tropas en Irak en las condiciones actuales”, en: *El Mundo*, 18/03/2004.

mento de motivación en el sentimiento de venganza generado por las detenciones de destacados radicales islamistas a finales de 2001, entre ellos, el líder de la denominada célula de Al Qaeda en España, Imad Eddin Barakat Yarkas, alias *Abu Dahdah* (Reinares 2004: 36-37). Asimismo, incluso en el caso de que se asumiera que la motivación fundamental de los terroristas fue la de castigar al gobierno responsable de la presencia militar en Irak, debe insistirse en que una diferente gestión de la crisis por parte del gobierno hubiera podido contribuir al reforzamiento de su credibilidad en lugar de deteriorarla en tan cruciales momentos. Estas consideraciones demuestran la inconsistencia del argumento que identifica como causa del atentado del 11 de marzo la intención de desalojar del poder al Partido Popular pues, como se ha señalado, el acto terrorista podría haber provocado reacciones de apoyo al gobierno de haberse gestionado la crisis de una manera más eficaz. Semejante constatación resulta necesaria habida cuenta de que la atribución de los atentados a la lógica descrita ha sido utilizada por algunos observadores y políticos con objeto de cuestionar la victoria del Partido Socialista, introduciéndose así otro elemento de disenso entre las principales fuerzas políticas.

Estas apreciaciones exponen lo contraproducente que resulta abundar en disputas en torno al 11-M que dos años después continúan ocupando un preeminente lugar en el debate entre los principales partidos políticos. El frente de conflicto inaugurado en aquel entonces se vio consolidado durante el período en el que la Comisión de Investigación de los atentados realizó sus trabajos desde su creación en mayo de 2004 hasta su conclusión en junio de 2005. Dicha comisión parlamentaria fue incapaz de reconstruir el consenso en torno a aspectos relevantes para la política antiterrorista, sirviendo por el contrario para el rearme retórico de las principales formaciones políticas que se reafirmaron en la mayor parte de los posicionamientos adoptados durante los fatídicos días de marzo de 2004. Así lo ilustraban las comparecencias de sus máximos dirigentes, pues mientras José María Aznar se negó a reconocer los errores de su gestión durante tan decisivo período, insistiendo en alimentar dudas sobre la autoría islamista mediante la vinculación con ETA, José Luis Rodríguez Zapatero eludió también un necesario reconocimiento de sus responsabilidades en relación con una jornada de reflexión en la que las sedes del partido que entonces ocupaba el gobierno fueron rodeadas por manifestantes. El prestigioso analista

Patxo Unzueta ha expresado con precisión las consecuencias que se derivan de esa situación: “No es cierto, como le acusa el PP, que organizara el acoso del sábado de reflexión. Pero tampoco convocó a los medios para decir que consideraba injusto llamar asesinos a los del PP y que fascistas eran los que intentaron quemar sus locales, ni para desautorizar claramente las concentraciones del 13-M. Ese día se sentó un precedente que ojalá no sea invocado en el futuro para justificar concentraciones similares, con cualquier pretexto ante las sedes socialistas”.¹¹ Por ello, la Comisión de Investigación hubiese brindado una buena oportunidad para que, como señalaba Unzueta, el presidente del gobierno “se diferenciase de su antecesor, incapaz de reconocer error alguno, y diga que eso, el acoso a las sedes al grito de asesinos, estuvo mal, y que tal vez debió haberlo dicho en su momento”.¹²

Finalmente el pleno del Congreso de los Diputados aprobó en junio de 2005 el dictamen elaborado por la mayoría de la Comisión de Investigación del 11-M indicando que el anterior gobierno “infravaloró” el riesgo de un atentado islamista a la vez que “manipuló” con un interés electoralista la información sobre el atentado en las horas posteriores al mismo.¹³ Las conclusiones elaboradas por socialistas y populares se oponían frontalmente coincidiendo en la común acusación de manipulación que los adversarios se intercambiaron transmitiendo a la opinión pública la imagen de que la legitimidad del resultado electoral seguía constituyendo un elemento prioritario de la contienda política por encima del interés por detectar y mejorar vulnerabilidades de la seguridad del Estado.¹⁴ Las consecuencias de esta antagónica actitud las anticipaba Enrique Gil Calvo en los siguientes términos: “El PSOE le echa en cara la masacre al PP, acusándole de provocarla con su imprevisión y de manipularla con fines electorales, mientras el PP hace lo mismo con el PSOE, acusándole de sacar partido de 191 muertos. Pero si descontamos su excesiva violencia verbal, ambas acusaciones tienen un induda-

¹¹ Unzueta, Patxo: “Sin rencor, con humildad”, en: *El País*, 2/12/2004.

¹² *Ibid.*

¹³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, VIII Legislatura, 14 de julio de 2005, Número 242.

¹⁴ Un resumen de las conclusiones de los principales partidos elaboradas por la Comisión puede encontrarse en Rodríguez, Jorge: “El PSOE concluye que el gobierno de Aznar manipuló los datos del 11-M por interés electoral”, en: *El País*, 9/06/2005.

ble fondo de verdad. Y mientras cada parte se empeña en culpar a la otra sin reconocer su propia responsabilidad inconfesable, la crisis del 11/14-M seguirá abierta en carne viva, la ruptura entre los partidos se ahondará cada vez más y las víctimas seguirán privadas de dignidad tras haber muerto en balde.”¹⁵

Aunque los atentados perpetrados en Estados Unidos en 2001 alertaron sobre la necesidad de reformar los sistemas de prevención y combate del terrorismo tanto en Europa como en América, propiciando iniciativas y acelerando dinámicas que perseguían fortalecer la cooperación transatlántica, la masacre del 11-M sirvió para demostrar la insuficiencia de dichas medidas. Si bien días antes de los atentados en Estados Unidos el Parlamento europeo había llamado la atención sobre la lenta respuesta de la Unión Europea a la amenaza terrorista, los brutales ataques terroristas sirvieron de catalizador para alcanzar acuerdos sobre diversos compromisos en la Cumbre Europea de Laeken celebrada en diciembre de ese año, entre ellos medidas destinadas a combatir la financiación del terrorismo. Como consecuencia de todo ello, en el verano de 2002 el Consejo de Ministros de Interior y Justicia aprobó la definición común de terrorismo, la creación de equipos conjuntos de investigación y la aprobación de la Euroorden que entraría en vigor en 2004. En 2003 la Unión Europea y Estados Unidos alcanzaban un acuerdo de asistencia legal mutua y extradición que permitía la entrega de terroristas siempre y cuando no pudiesen ser sometidos a una condena de muerte. Asimismo se acordaron protocolos de intercambio de información e inteligencia entre Europol y Estados Unidos reforzándose además los contactos con Eurojust y los mecanismos que permitiesen congelar cuentas y fondos. La creciente preocupación ante la amenaza terrorista inspiró la elaboración del documento *Una Europa segura en un mundo mejor*, hecho público en junio de 2003. Su autor, el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad, Javier Solana, reconocía por aquel entonces que se debería “haber hecho frente a Al Qaeda mucho antes”¹⁶, al tiempo que asu-

¹⁵ Gil Calvo, Enrique, “El cambio trágico”, en: *El País* 5/03/2005. Una mayor elaboración de estos argumentos puede encontrarse en Gil Calvo, Enrique: *11-14 M: El cambio trágico. De la masacre al vuelco electoral*. Madrid, 2005.

¹⁶ Solana, Javier: *Una Europa segura en un mundo mejor*. Tesalónica: Consejo Europeo, 20 de junio de 2003, pp. 11-12.

mía que el necesario aumento de las capacidades de la Unión con el objeto de afrontar la amenaza del terrorismo internacional requeriría tiempo.

Resulta paradójico que si bien Estados Unidos llegó a alabar en 2002 los éxitos españoles al aprehender a destacados dirigentes de la denominada “célula española de Al Qaeda”, calificando entonces a España de “campeona” en la lucha contra el terrorismo islámico¹⁷, algunas de las personas relacionadas con dichos activistas serían precisamente los responsables de cometer el mayor atentado terrorista en nuestro país el fatídico 11 M. El deficiente o insuficiente desarrollo de las estructuras de seguridad facilitó que España se convirtiera, como señalaba un alarmante informe de la fiscalía de Milán en 2001, en “la base principal de Al Qaeda en Europa”.¹⁸ En unos años nuestro país se había transformado en “uno de los santuarios favoritos” del terrorismo islamista¹⁹, de ahí que los servicios de inteligencia interpretaran como inevitable un nuevo atentado terrorista islamista²⁰, siendo además probable que éste tuviera lugar en territorio español. Así se desprende de las declaraciones en 2002 del entonces presidente del gobierno, José María Aznar, tras la detención de Imad Eddin Barakat, alias *Abu Dahdah*, responsable de Al Qaeda en España: “Todos los países tenemos que estar preparados, porque todos podemos ser objeto de atentados, y en todos los países hay células durmientes”.²¹ A pesar de éstas y otras advertencias, finalmente los terroristas tuvieron éxito, revelando por tanto la insuficiencia de los sistemas de prevención. No sólo se explica semejante fracaso aludiendo al deficiente desarrollo de la cooperación y de la coordinación entre países y agencias, sino también mediante la constatación de los limitados recursos materiales y humanos de los que

¹⁷ “Los jueces sólo entregarán datos a EE.UU. sobre el 11-S si no se usan para condenar a muerte”, en: *El País*, 9/06/2002.

¹⁸ Irujo, José María: “Al Qaeda convirtió España en la base principal de su red en Europa”, en: *El País*, 3/03/2002.

¹⁹ Valenzuela, Javier: *España en el punto de mira. La amenaza del integrismo islámico*. Madrid, 2002, p. 64.

²⁰ Un informe confidencial elaborado por Europol en junio de 2002 advirtió en relación con la amenaza del terrorismo islamista que “La principal pregunta no es si habrá otro ataque, sino quién lo hará, cuándo y contra qué objetivos”, citado en Irujo, José María: *El agujero. España invadida por la yihad*. Madrid, 2005, p. 207.

²¹ *Ibid.*, p. 164.

disponían las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, como ilustra gráficamente el máximo responsable de la Comisaría General de Información, el comisario Jesús de la Morena, al reconocer que pese al conocimiento de la existencia de activistas terroristas islamistas en España, sólo fue posible seguir investigaciones puntuales sobre sus actividades al estar dotada la policía de una “estructura de juguete”.²² En definitiva, y como reconoció ante la Comisión de Investigación Ignacio Astarloa, secretario de Estado de seguridad durante el gobierno del Partido Popular, se cometieron importantes errores²³, realidad que no puede ocultar la complejidad e imposibilidad de impedir en su totalidad la materialización de preparativos terroristas en atentados.

El abandono del Pacto por las Libertades: la consolidación de la polarización

Las actitudes que los principales partidos exhibieron frente al fenómeno terrorista islamista antes y después de los atentados del 11-M abrieron un frente de conflicto que muy pronto se vería complementado por otro en torno a la política antiterrorista hacia ETA. El consenso dominante durante la anterior legislatura que adoptó la forma del denominado Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo firmado por el Partido Socialista y el Partido Popular en 2000, fue gradualmente abandonado, sin que ambas formaciones apenas se hayan reunido al amparo de dicha iniciativa desde la constitución del nuevo gobierno en 2004. La falta de consenso y la disputa en torno a esta decisiva faceta de la política antiterrorista ha sido prácticamente total a lo largo de los últimos años, evidenciándose con claridad en mayo de 2005, momento en el que el Congreso de los Diputados aprobó una resolución de Lucha contra el Terrorismo con el respaldo mayoritario de la cámara y la oposición del Partido Popular. Los contenidos de dicha resolución no diferían sustancialmente de lo acordado años atrás en el denominado Pacto de Ajuria

²² *Ibíd.*, p. 195.

²³ Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones de Investigación, Año 2004, VIII Legislatura Núm. 18, Sesión Núm. 31, 18/11/2004.

Enea con el beneplácito de las principales formaciones políticas. A pesar de ello la forma en la que la referida resolución fue planteada facilitó el rechazo a la misma por parte del Partido Popular, socio del Partido Socialista en el ya citado Pacto por las Libertades que, sin embargo, no fue previamente informado de las intenciones gubernamentales. Ciertamente es que la política antiterrorista debe ser dirigida por el partido en el gobierno, tal y como reconocía el punto número 1 de este importante acuerdo, si bien el mismo pacto reconocía que: “El objetivo de este acuerdo, impulsar conjuntamente las libertades y la política contra el terrorismo, exige una colaboración permanente entre el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español, que implica el intercambio de información, la actuación concertada en los ámbitos recogidos en el presente Acuerdo –reformas legislativas, política penitenciaria, cooperación internacional, movilización ciudadana e instituciones– y la búsqueda de posiciones conjuntas ante todos los acontecimientos que afecten a la política antiterrorista”.

La resolución de mayo de 2005 suponía sin duda un significativo cambio de estrategia antiterrorista al abrir la expectativa de negociación con la organización terrorista ETA, si bien en determinadas condiciones. El alcance de esa iniciativa y el compromiso de “búsqueda de posiciones conjuntas” recogido en el Pacto por las Libertades requería que el encargado de dirigir la política antiterrorista, esto es, el gobierno, facilitase información al otro integrante del pacto sobre las causas que le llevaban a abandonar la posición hasta entonces mantenida en la que se negaba cualquier posibilidad de diálogo con la banda o su entorno ilegalizado. Las consecuencias de plantear la resolución en ausencia de dicha información previa derivó en un comportamiento aparentemente incoherente que el analista Patxo Unzueta describió así: “Aún se entiende menos que, habiendo un cambio de política antiterrorista (tomar la iniciativa de ofrecer negociaciones condicionadas), y reconociéndose que para que prospere se necesita el acuerdo del PP, no se comparta la información con Rajoy y, por el contrario, se ponga a votación una propuesta que intercambia el respaldo de al menos 312 diputados por el apoyo de 202”.²⁴ El método utilizado por el gobierno dificultaba alcanzar un consenso muy necesario en torno a tan significativa

²⁴ Unzueta, Patxo: “Hable con ella, Otegui”, en: *El País*, 19/05/2005.

medida, lo cual no parecía justificar la reacción del líder de la oposición Mariano Rajoy ante la presentación de dicha resolución acusando al presidente del gobierno de “traicionar a los muertos”. De ese modo la forma en la que por un lado el gobierno presentó dicha resolución, así como los argumentos con los que se criticaron desde la oposición, crearon el contexto para un disenso que a partir de ese momento no dejaría de crecer.

A pesar de la similitud que era posible apreciar entre los contenidos de la resolución de mayo de 2005 y los del Pacto de Ajuria Enea de 1988, la declaración del Congreso contenía un relevante potencial para reforzar divergencias. En ella el diálogo “entre los poderes competentes del Estado y quienes decidan abandonar la violencia” quedaba condicionado a que ETA manifestase “una clara voluntad para poner fin a la violencia” mediante “actitudes inequívocas que puedan conducir a esa convicción”.²⁵ Se establecían por tanto unos límites que favorecieron un amplio respaldo a la citada proposición. Sin embargo, la fórmula elegida alentaba también la confusión al no precisar con absoluta claridad cuáles eran realmente las obligaciones objetivas que se le exigían a ETA. Es decir, en una hipotética situación de tregua la interpretación de cuáles debían ser las “actitudes inequívocas que puedan conducir a la convicción” de que ETA desearía concluir su campaña, era susceptible de crear una mayor división entre los principales partidos políticos. En realidad, el doble diálogo con ETA y Batasuna, diferenciado pero simultáneo, que el gobierno aceptaba en la resolución del congreso, favorecía los intereses del movimiento terrorista rebajando las normales exigencias democráticas. Suponía además reconocer a ETA como interlocutor legítimo asumiéndose como positiva y suficiente una mera declaración de alto el fuego aunque ésta no equivaliese a la total desaparición del grupo terrorista.

El tiempo demostraría que los temores suscitados por la ambigüedad de una resolución aparentemente clara estaban fundados. Así, tres meses después de que ETA declararse el 22 de marzo de 2006 un “alto el fuego permanente”, el gobierno anunció la apertura del diálogo con

²⁵ “Lucha contra el Terrorismo”, Resolución número 32 aprobada por el Pleno de la Cámara, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, número 206, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, 20 de mayo de 2005.

la organización terrorista a pesar de que las condiciones impuestas en la resolución del congreso no se hubiesen materializado. En mayo de 2006 el presidente del gobierno indicó que en junio de ese mismo año anunciaría la apertura de dicho diálogo en un contexto que contradecía claramente las condiciones marcadas por el texto del congreso. Así lo demostraba el hecho de que tan solo unos días antes el propio ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, asegurara que “el gobierno sigue sin la convicción de que ETA quiere poner fin a la violencia”.²⁶ Debe recordarse que las amenazas de dirigentes de Batasuna precedieron al cambio de actitud gubernamental suscitando por ello lógicos interrogantes sobre los motivos por los cuales el gobierno estimó necesario dar credibilidad a la coacción del entorno terrorista. Tal y como se reveló posteriormente, Zapatero anunció que un mes más tarde anunciaría la apertura del diálogo en un momento en el que Batasuna amenazó con bloquear el proceso si sus líderes iban a la cárcel tras comparecer en la Audiencia Nacional en el marco de sumarios abiertos como consecuencia de actividades que podían ir en contra de su ilegalización por la Ley de Partidos.²⁷

El presidente realizó además tan relevante anuncio en un acto de partido, circunstancia ésta que fue criticada por otras formaciones políticas que entendieron inapropiado semejante foro para tratar una cuestión de Estado de esas características. Unos días más tarde se produjo otro gesto que contribuiría a ahondar la ruptura de los principales partidos, pues el dirigente del Partido Socialista de Euskadi, Patxi López, anunció que se reuniría próximamente con Batasuna a pesar de ser ésta una organización ilegalizada. Si bien tanto el presidente del gobierno como Batasuna conocieron con antelación dicha iniciativa con la que se pretendía evitar el boicot de la formación ilegalizada al proceso de diálogo, el líder de la oposición tuvo conocimiento de la noticia a través de los medios de comunicación. En ese contexto las reacciones comprendieron desde la denuncia del secretario general del Partido Popular, Ángel Acebes, enfatizando que “el proyecto de Zapatero es el

²⁶ “El gobierno admite que sigue sin la convicción de que ETA quiere poner fin a la violencia”, en: *El Correo*, 17/05/2006.

²⁷ Aizpeolea, Luis y Guenaga, Aitor: “Batasuna prepara su legalización para este verano”, en: *El País*, 4/06/2006.

proyecto de ETA”, hasta la crítica de Maite Pagazaurtunda, concejal socialista y presidenta de la Fundación Víctimas del Terrorismo, sobre las consecuencias de las medidas descritas: “Lo que sí es evidente es que el gobierno ha buscado un espacio que le permitiera muchos movimientos y con una cierta distancia con respecto al colectivo de víctimas y también con mucha distancia con respecto al Partido Popular. Son seguramente indeseados pero son efectos que se generan en el corazón de personas que tienen miedo de que pueda existir la tentación de la impunidad”.²⁸ Revelador resultaba en ese sentido el comunicado emitido por un influyente movimiento cívico no partidista como ¡Basta Ya! en el que advertía que “reconocer a Batasuna como un *interlocutor necesario* implica de modo inevitable cierta legitimación de la violencia como instrumento político válido, pues ese *interlocutor* no representa otra cosa que los intereses de una banda terrorista que se niega a desaparecer e impone condiciones para dejar de matar definitivamente”. En consecuencia, el movimiento social subrayaba que “la celebración de esa reunión ya constituye un pago político a ETA porque reconoce a su brazo político como un partido tan legítimo como los verdaderos partidos democráticos que ellos han perseguido cruelmente todos estos años.” Por ello ¡Basta Ya! concluía que “aceptar una negociación política con ETA puede llevar a perder una oportunidad histórica para derrotar a la banda definitivamente”.²⁹

El disenso entre gobierno y oposición se ha visto reforzado constantemente porque la creencia del primero en las posibilidades del final del terrorismo no ha ido acompañada de actos que la acrediten suficientemente, ignorándose que es ETA la que debe generar dicha confianza en una sociedad que con toda lógica desconfía de las intenciones de una organización terrorista responsable del asesinato de centenares de personas. Obviar el condicionante de la violencia tras décadas de terrorismo y las reticencias que en amplios sectores victimizados genera esa suerte de compulsivo acto de fe que se requiere de ellos, supone ignorar lo que realmente implica el terrorismo y las consecuencias del impacto psíquico que la amenaza genera. Por ello resultaba poco convincente valorar

²⁸ Entrevista a Maite Pagazaurtundúa, publicada en *El Mundo*, 28/05/2006.

²⁹ “Iniciativa ciudadana ¡Basta Ya! pide al PSE que no se reúna con Batasuna”, en: <<http://www.bastaya.org/uploads/noticias/index.php?id=3598>> (12/2006)

como positivos distintos comportamientos de Batasuna que hasta la fecha en absoluto evidenciaban el ineludible distanciamiento de la violencia y de ETA que deben requerirse para su normal participación en política. Así ha venido ocurriendo desde que en noviembre de 2004 Batasuna hiciera pública la denominada declaración de Anoeta, presentada por la formación ilegalizada como una propuesta por la construcción de “un proceso que conduzca a la solución y a la paz”.³⁰ Sin embargo, Batasuna continuaba sin distanciarse “un ápice de las tesis tradicionales de la izquierda abertzale que considera que la paz no es el fin de la violencia, sino el triunfo de sus exigencias”.³¹

Las reacciones a la declaración de Anoeta anticipaban un escenario de división que se evitó en aquel entonces para materializarse en los meses posteriores. Días antes de su anuncio tres socialistas guipuzcoanos, entre ellos, Odón Elorza, alcalde de San Sebastián, exigían al presidente Zapatero “valentía” y “asumir algún riesgo para ganar la libertad”.³² Lo hacían antes de hacerse pública una propuesta que, con la falsa apariencia de un nuevo lenguaje pero sin desmarcarse realmente de ETA, pretendía reparar la deteriorada imagen de una marginada Batasuna mediante engañosas expectativas. Precisamente por ello estos socialistas favorecían en cierta medida los intereses del brazo político de la organización terrorista, como sugería la acertada valoración que de la propuesta abertzale hacía entonces el presidente del Senado, Javier Rojo: “Nos tratan de confundir, engañar y mentir y ante eso debemos seguir haciendo lo que hacemos, defender el Estado de Derecho, el ordenamiento jurídico en los términos en los que lo planteamos y la unidad de acción de los demócratas”.³³ La prolongada experiencia de la lucha antiterrorista en nuestro país demuestra que ésta ha alcanzado su mayor eficacia cuando se ha basado en el consenso de las principales fuerzas democráticas. De ahí el peligro de caer en la trampa que Batasuna y ETA planteaban como salida a su profundo aislamiento a unos meses de unas elecciones autonómicas en las que aventuraban un

³⁰ “Oferta política de Batasuna. Ahora el pueblo, ahora la paz”, en: *Gara*, 15/11/2004.

³¹ Domínguez, Florencio: “La farsa de Anoeta”, en: *El Correo*, 22/11/2004.

³² Zabaleta, Gemma/Elorza, Odón/Itxaso, Denis: “Prender la llama de la paz”, en: *El Diario Vasco*, 12/11/2004.

³³ “Javier Rojo cree que la formación abertzale trata de ‘confundir, engañar y mentir’ con su declaración”, en: Europa Press, *Deia*, 16/11/2004.

agravamiento de su situación. Por ello resultaban dañinas peticiones como las de los socialistas guipuzcoanos basadas en la fe en ETA más que en un riguroso análisis de sus dinámicas internas. No obstante, esa fe en la organización terrorista se incrementó gradualmente en ámbitos gubernamentales desembocando en la aprobación por parte del Congreso de los Diputados de la referida resolución de Lucha contra el Terrorismo en mayo de 2005.

Como ya se ha indicado, finalmente el presidente del gobierno anunció en junio de 2006 el inicio del diálogo a pesar de que ETA continuaba sin mostrar “una clara voluntad para poner fin” a la violencia y “actitudes inequívocas que puedan conducir a esa convicción”, requisitos que la resolución aprobada por el congreso un año antes exigía para comenzar los contactos con la organización terrorista. Curiosamente el Partido Popular, que entonces rechazó dicha resolución, reclamaría un año después el cumplimiento de esas condiciones que sin embargo Zapatero ignoró, pues resultaba evidente que ETA seguía sin mostrar “actitudes inequívocas” de “una clara voluntad para poner fin a la violencia”. Es éste un hecho objetivo que, hasta el momento de escribir estas líneas, en julio de 2006, tendían a eludir quienes asumían que ETA había interiorizado ya la necesidad de desaparecer de la escena política, creencia que solía apoyarse en la declaración de alto el fuego, los tres años sin víctimas mortales y una supuesta separación de intereses entre Batasuna y ETA. Estos tres factores fueron utilizados para defender una “nueva realidad social” que hasta debería condicionar el comportamiento judicial. Se intentaba de ese modo conformar una realidad basada en percepciones o intereses políticos pero en absoluto en hechos objetivos que demostrasen unas intenciones pacíficas claras e irreversibles por parte de la organización terrorista. Por un lado, tres eran los años sin muertos pero no por voluntad de ETA, pues las detenciones de activistas y la incautación de documentación han confirmado sus intenciones de asesinar en ese mismo período que se vieron frustradas por los éxitos policiales.³⁴ Asimismo, ficticia continuaba siendo esa

³⁴ Véase cómo la detención de dos etarras en febrero de 2005 en Valencia frustró acciones terroristas que perseguían la muerte de varias personas identificadas como objetivos por parte de la banda. Al mismo tiempo, las fuerzas de seguridad interceptaron a comienzos de 2005 informaciones en las que dirigentes de la organiza-

separación de intereses entre Batasuna y ETA, organizaciones que todavía permanecían inextricablemente unidas, siendo por ello peligroso asumir que la prematura legalización de la primera pudiese garantizar la desaparición de la segunda, ya que desincentivaría al brazo político para exigir la disolución de la banda. Al mismo tiempo los pronunciamientos de los terroristas desde su declaración de tregua corroboraban la ausencia de “actitudes inequívocas” de la hipotética voluntad de ETA para poner fin a la violencia, llegándose a reconocer explícitamente en alguna de estas ocasiones el carácter reversible de su “alto el fuego”.³⁵ Incluso si se aceptara que dichas manifestaciones representaban gestos de consumo interno, innegable resultaba que ninguna confianza aportaban sobre las supuestas intenciones pacíficas de una banda que seguía

ción terrorista ordenaban a sus subordinados la comisión de asesinatos que finalmente no llegaron a producirse gracias a éxitos policiales. Garikoitz Aspiazu Rubina, considerado como uno de los líderes de la organización terrorista, exigía en enero de 2005 lo siguiente: “Tenemos que poner muertos encima de la mesa cuanto antes. Teniendo en cuenta la situación política, las hostias que nos han dado y que íbamos a hacer un año sin tirar (matar) a nadie, una ekintza (atentado) vendría mejor que bien. Tendréis que poner patas arriba a un enemigo uniformado. En esta situación quedará de la hostia y nos dará mucha fuerza” (Domínguez, Florencio: “Muertos sobre la mesa”, en: *La Vanguardia*, 18/02/2005). La información que el 17 de febrero de 2005 publicaba el diario *El País* con el titular “ETA ordena a sus ‘comandos’ ‘poner muertos encima de la mesa’” resultaba reveladora de las intenciones de la banda al indicar que la dirección de ETA había ordenado recopilar información de numerosos objetivos con el fin último de cometer distintos asesinatos. La intención de cometer asesinatos era corroborada también por el magistrado de la Audiencia Nacional Fernando Andreu, quien en julio de 2006 ordenó la busca y captura internacional para su posterior encarcelamiento del etarra Garikoitz Aspiazu, al que el juez consideraba inductor de dos delitos de asesinato frustrado. En septiembre de 2003 el terrorista ordenó asesinar a los miembros de una patrulla de la policía autónoma vasca, atentado en el que murió el etarra Arkaitz Otazua (“El juez Andreu ordena la captura internacional de ‘Txeroki’, jefe militar de ETA”, en: *El Correo*, 20/07/2006).

³⁵ Entre el período comprendido entre la declaración de alto el fuego en marzo de 2006 y el anuncio por parte del gobierno de la apertura del diálogo con ETA llevado a cabo en junio de ese mismo año la organización terrorista ha emitido dos comunicados. Al mismo tiempo, se hizo público también el documento interno de la banda *Zutabe 110*, fechado en el mes de abril, publicándose además una entrevista con representantes de la organización terrorista en el diario *Gara* el 14/05/2006.

extorsionando pese a su declaración de tregua³⁶, realidad ésta que no convenía minimizar con el fin de evitar la consolidación de una contraproducente impunidad de negativas consecuencias para la gobernabilidad.

Por tanto, en el momento en el que el presidente del gobierno anunció el diálogo con ETA podría haberse afirmado lo mismo que dos días después de la declaración del alto el fuego se aseguraba en un editorial de *El País* de significativo título: “Verificación con calma”: “En sus dos comunicados, ETA mantiene la ambigüedad sobre si su renuncia a las armas es definitiva o condicionada a determinados resultados políticos”. Añadía el editorial: “De acuerdo con la resolución del Congreso, el período de verificación de la ‘clara voluntad de poner fin a la violencia’ que ahora se inicia debería comenzar por acreditar la renuncia definitiva a tales prácticas”, esto es la extorsión y la violencia callejera conocida como *kale borroka*. Se concluía además que: “Una segunda verificación tiene que ver con su carácter irreversible: sin esa garantía no es posible el diálogo con ETA”.³⁷ Es por tanto indiscutible que el carácter irreversible de la tregua no ha sido confirmado, garantía que en aquel entonces sí se planteó como imprescindible para iniciar el diálogo con ETA. Por tanto se había creado un escenario en el cual el gobierno entendió necesario modificar sus exigencias previas. Es evidente que la política antiterrorista la dirige el gobierno de la nación, pero poco razonable resulta esperar que la oposición acepte importantes alteraciones de aquélla si éstas no van precedidas de razonadas explicaciones que han estado ausentes en momentos clave. Así ocurrió al variar el gobierno las condiciones exigidas previamente para iniciar el diálogo con ETA o cuando se prefirió informar a Batasuna de las

³⁶ A finales de junio de 2006 la policía desarticuló una red de extorsión de la organización terrorista ETA que había continuado recaudando dinero para la banda a pesar de la declaración de alto el fuego. Tras las detenciones realizadas como resultado de las investigaciones policiales el magistrado decretó prisión para varios de los implicados. Otálora, Óscar: “La policía halla indicios de que la red desmantelada extorsionó tras la tregua”, en: *El Correo*, 22/06/2006; Otálora, Óscar: “Marlaska investiga los contactos de un alto cargo del PNV con la red de extorsión de ETA”, en: *El Correo*, 23/06/2006; “La Policía constata que ETA envió en los primeros días de junio cartas de extorsión”, en: *El Mundo*, 25/06/2006; Sáiz-Pardo, Melchor: “El juez deja libres a los empresarios pero dice que pagaron a ETA voluntariamente”, en: *El Correo*, 27/06/2006.

³⁷ “Verificación con calma”, en: *El País*, 24/03/2006.

intenciones del PSE de dialogar con la formación ilegalizada mientras el líder de la oposición recibía la noticia por los medios de comunicación. Coherente resultaba cuestionar los motivos por los que el gobierno decidió modificar su postura en tan importante cuestión como respuesta a la coacción de Batasuna amenazando con el colapso del proceso de diálogo si se emprendían acciones judiciales contra sus dirigentes y si las autoridades no realizaban determinados movimientos.

La secuencia de acontecimientos anterior y posterior al alto el fuego de ETA demuestra cómo mediante un determinado discurso público se ha intentado conformar una realidad poco coincidente con la verdadera realidad hasta el momento, asumiéndose además como realistas los planteamientos de la organización terrorista. Así se apreciaba al aceptarse en diversos ámbitos la necesidad de legalizar a Batasuna aunque ETA continuase existiendo, lo que garantizaría una contraproducente legitimación del movimiento terrorista. De ese modo se ha intentado imponer gradualmente una interpretación positiva de señales equívocas en torno a las intenciones de ETA y Batasuna sobre las que el ministro del Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, ya alertaba en febrero de 2006 al afirmar que: “La historia de la lucha contra el terrorismo está llena de señales equívocas, interpretadas a veces de forma positiva por gobiernos que se han equivocado”.³⁸ La prudencia que de dichas palabras se desprende invitaba a mostrar una mayor comprensión hacia la desconfianza del Partido Popular en torno al diálogo con ETA, si bien el enfrentamiento entre los principales partidos políticos se mantuvo inalterable agudizándose la división entre ambos.

La división de las fuerzas democráticas fue el objetivo que también persiguió el IRA al verse presionado por eficaces medidas antiterroristas que le llevarían a interrumpir su campaña terrorista en Irlanda del Norte. Danny Morrison, prominente dirigente del IRA y del Sinn Féin, lo anunciaba en una carta a Gerry Adams, escrita desde la cárcel en 1992, en la que reconocía que la violencia mantenía unidos a sus enemigos, por lo que sugería detener el terrorismo y explotar el proceso posterior ante las dudas que surgirían sobre su gestión, provocando así la división de los partidos democráticos.³⁹ Consecuente con ese objetivo debe considerar-

³⁸ Entrevista a Alfredo Pérez Rubalcaba en *El País*, 5/02/2006.

³⁹ Morrison, Danny: *Then The Walls Came Down. A Prison Journal*. Dublin, 1999, p. 242.

se la negativa del IRA a desarmarse por completo al tiempo que incumplía las promesas de disolución repetidas por los portavoces del Sinn Féin. Con unas intenciones muy similares encaminadas a profundizar las discrepancias entre las principales formaciones políticas, ETA y su entorno han ido creando expectativas sobre el final del terrorismo, utilizando un lenguaje que seduce a muchos a pesar de la ausencia de pruebas que evidencien una auténtica voluntad de la organización terrorista de disolverse. De ese modo la disminución de algunas de sus acciones terroristas, complementada con una retórica que promete paz y esperanza, sirve como eficaz instrumento de coacción al utilizarse la ansiedad colectiva por que el final de ETA llegue pronto como presión que obligaría a aceptar ciertos “sacrificios y riesgos por la paz”, términos profusamente utilizados en el actual marco político. Por tanto, tras la declaración de tregua muchos han sido quienes han defendido concesiones que inicialmente se rechazaban, pero que en esas circunstancias han presentado como necesarias para consolidar dicho alto el fuego con argumentos que se valen del lógico cansancio de una sociedad afectada por la amenaza terrorista durante décadas, entre ellos la insistencia en la necesidad de aprovechar una oportunidad histórica con el fin de evitar más víctimas. Esta misma dinámica se ha reproducido en Irlanda del Norte, facilitando una contraproducente impunidad política, jurídica y moral que en absoluto ha acercado una verdadera paz.⁴⁰ De esa manera el IRA ha logrado recuperar parcialmente por la vía política lo que perdió políticamente, precedente que podría trasladarse al ámbito vasco si se cometiesen errores de los que creíamos haber aprendido. A este respecto, defender la negociación con ETA recordando que anteriores gobiernos también la acometieron es el mejor argumento para descartar de nuevo su utilización, pues esas experiencias previas han demostrado lo ineficaz y hasta contraproducente de dichos diálogos.⁴¹

⁴⁰ Un análisis más elaborado de este modelo se encuentra en Alonso, Rogelio: “Ante el final del terrorismo de ETA: lecciones y errores de la experiencia norirlandesa”, en: *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI N° 51/2006, mayo de 2006.

⁴¹ Sobre las fracasadas negociaciones con ETA, véase Domínguez, Florencio: *De la negociación a la tregua. ¿El final de ETA?* Madrid, 1998. Sobre los dañinos efectos que para las autoridades democráticas tiene la negociación con organizaciones terroristas, véase el capítulo cuatro de Reinares, Fernando: *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona, 1999.

Ese es el peligro de la negociación con ETA anunciada en junio de 2006. Aunque se insiste en que dicho diálogo sólo versará sobre la disolución de la banda, el precedente del cambio de criterio adoptado por el gobierno anunciando contactos sin respetar las condiciones previamente impuestas, alerta sobre futuras variaciones. Probablemente Batasuna continuará emitiendo señales equívocas que los partidarios del actual proceso desearán interpretar como muestras de la voluntad de ETA de poner fin a la violencia. Sin embargo, si dichas señales siguen sin ser verdaderas “actitudes inequívocas” de la voluntad de disolución de ETA, serán incapaces de generar la confianza necesaria en las intenciones de la organización terrorista. Injusto y contraproducente sería entonces criticar a quienes desconfían de ETA y Batasuna, así como mantener el diálogo con la justificación de que la ambigüedad resulta necesaria para que el proceso avance. Este argumento ya se vislumbra, anunciándose ahora, en contra de lo asegurado anteriormente, la constitución de una mesa de partidos extraparlamentaria mientras ETA sigue sin desaparecer, peligrosa iniciativa sobre la que el prestigioso filósofo Fernando Savater ya advirtió: “La mesa de partidos, sobre la cual se hará política, pero fuera de las instituciones y bajo la cual estará agazapada ETA ... representa el más alto precio político que la democracia puede pagar al terrorismo”.⁴² Ahora el cambio de actitud se justifica matizando que en dicha mesa sólo se tomarán acuerdos cuando ETA se disuelva, si bien los antecedentes referidos llevan a pensar en una nueva alteración de exigencias hoy aparentemente firmes. Como consecuencia de esta lógica se va liberando a la banda de la presión que debería recaer sobre ella, transfiriéndose la responsabilidad por el mantenimiento del alto el fuego a políticos y ciudadanos, así coaccionados para aceptar condiciones en absoluto democráticas. En modo alguno puede serlo tolerar que una organización terrorista continúe existiendo, manteniéndose estrechamente unida a una formación política a pesar de las declaraciones formales de sus dirigentes respaldando procesos democráticos contradictorios con sus comportamientos anti-democráticos al beneficiarse de su asociación con dicha presencia. Esta dinámica puede contribuir a perpetuar la amenaza y la coacción de ETA, aun en situación formal de alto el fuego, al tiempo que se garantiza el fortaleci-

⁴² Savater, Fernando: “Debajo de la mesa”, en: *El País*, 27/01/2006.

miento electoral de su brazo político y la legitimación de la violencia. Así se infería de las advertencias del dirigente del movimiento cívico ¡Basta Ya! Fernando Savater al criticar la necesidad de “concesiones” como la de la mesa de partidos extraparlamentaria defendida desde ámbitos afines al gobierno: “Se trata de una concesión estrictamente política y no menor, a mi juicio. ¿Serán de igual calibre el resto de las ‘mínimas’ concesiones? Después de su reunión con Batasuna, Patxi López dijo que habría que hacer próximamente sacrificios aún más dolorosos que ése. Dolorosos... ¿hasta qué punto y para quién? Lamento ser tenebroso, pero es que me hallo en tinieblas. Y la propaganda gubernamental no logra sacarme de ellas”.⁴³

En su decadencia grupos como IRA y ETA buscan perpetuarse coaccionando a actores políticos y sociales mediante la promesa de una desaparición que no llega si la respuesta gubernamental se traduce en concesiones que demuestran la eficacia de mantener a la organización terrorista, pues esta presencia garantiza contraprestaciones que sin ella no se producirían. Dicha dinámica favorece la peligrosa legitimación de quienes han utilizado la violencia obstaculizando una verdadera normalización política y el logro de la paz. Es por ello por lo que un diálogo paralelo entre el gobierno y ETA al tiempo que los partidos discuten con Batasuna la reforma del marco estatutario, amenaza con consolidar un grave déficit democrático. Las negociaciones políticas se realizarían sin la desaparición de una organización terrorista cuya mera declaración de cese de actividades violentas no constituye una prueba inequívoca de su voluntad de poner fin a su existencia. Como el referente norirlandés demuestra, la mera presencia de una organización terrorista condiciona procesos políticos en los cuales participa el partido que la representa al favorecer una coacción que en absoluto incentiva su definitiva disolución.

Bibliografía

ALONSO, Rogelio (2006): “Ante el final del terrorismo de ETA: lecciones y errores de la experiencia norirlandesa”, en: *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI N° 51/2006, mayo.

⁴³ Savater, Fernando: “Aclaración sobre la paz”, en: Cartas al Director, *El País*, 14/07/2006.

- (2005): “El nuevo terrorismo: factores de cambio y permanencia”, en: Blanco, Amalio/del Águila, Rafael/Sabucedo, José Manuel (eds.): *Madrid 11-M. Un análisis del mal y sus consecuencias*. Madrid, pp. 113-150.
- (2004): “Pathways out of terrorism in Northern Ireland and the Basque Country: the misrepresentation of the Irish model”, en: *Terrorism and Political Violence*, volumen 16, número 4, pp. 695-713.
- (2003): *Matar por Irlanda. El IRA y la lucha armada*. Madrid.
- BARREIRO, Belén (2004): “14-M: Elecciones a la sombra del terrorismo”, en: *Claves de Razón Práctica*, número 141, pp. 14-22.
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (2005): *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, VIII Legislatura, 14 de julio, Número 242.
- CORTES GENERALES (2004): *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones de Investigación, Año 2004, VIII Legislatura Núm. 18, Sesión Núm. 31, 18/11.
- EUROPOL (2003): *Terrorist Activity in the European Union: Situation and Trends Report (TE-SAT)* October 2002-15 October 2003, 3/12/2003.
- DOMÍNGUEZ, Florencio (1998): *De la negociación a la tregua. ¿El final de ETA?* Madrid.
- GIL CALVO, Enrique (2005): *11-14 M: De la masacre al vuelco electoral. El cambio trágico*. Madrid.
- IRUJO, José María (2005): “El agujero. España invadida por la yihad”. Madrid.
- Juzgado Central de Instrucción N° 005, Madrid, *Sumario (Proc. Ordinario)* 0000035/2001 E, 17/09/2003.
- Juzgado Central de Instrucción N° 006, Audiencia Nacional, Madrid: *Sumario N° 20/2004*, Madrid, Auto, 10/04/2006.
- LAGO, Ignacio/MONTERO, José Ramón (2005): “Los mecanismos del cambio electoral. Del 11-M al 14-M”, en: *Claves de Razón Práctica*, 149, pp. 36-45.
- “Lucha contra el Terrorismo”, Resolución número 32 aprobada por el Pleno de la Cámara. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, número 206, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, 20 de mayo de 2005.
- MICHAVILA, Narciso (2005): *Guerra, terrorismo y elecciones: incidencia electoral de los atentados islamistas en Madrid*. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° 13/2005, 10/03.
- MORRISON, Danny (1999): *Then The Walls Came Down. A Prison Journal*. Dublin.
- OLMEDA, José Antonio (2005): *Miedo o engaño: el encuadramiento de los atentados terroristas del 11-M en Madrid y la rendición de cuentas electoral*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N° 24/2005, 24/06.
- RAPOPORT, David/Weinberg, Leonard (2000): “Elections and Violence”, en: *Terrorism and Political Violence*, 12, pp. 15-50.

- REINARES, Fernando (2004): “Al Qaeda, neosalafistas magrebíes y 11-M: sobre el nuevo terrorismo islamista en España”, en: Reinares, Fernando/Elorza, Antonio (eds.): *El nuevo terrorismo islamista. Del 11-S al 11-M*. Madrid, pp. 14-43.
- (1999): *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona.
- SANTAMARÍA, Julián (2004): “El azar y el contexto”, en: *Claves de Razón Práctica*, 146, pp. 28-40.
- SCHMID, Alex (1989): “Terrorism and the Media: The Ethics of Publicity”, en: *Terrorism and Political Violence*, 1, pp. 539-565.
- VALENZUELA, Javier (2002): *España en el punto de mira. La amenaza del integrismo islámico*. Madrid.

Andreas Baumer

De la polarización a la ruptura: la derogación del consenso sobre la política antiterrorista y el alto el fuego de ETA

1. Introducción

“Al amparo de la resolución adoptada por el Congreso de los Diputados en mayo de 2005, quiero anunciarles que el gobierno va iniciar un diálogo con ETA manteniendo el principio irrenunciable de que las cuestiones políticas sólo se resuelven con los representantes legítimos de la voluntad popular” (*El País*, 30/06/2006). Con estas palabras anunció José Luis Rodríguez Zapatero, el presidente del Gobierno español, el 29 de junio de 2006 el comienzo de una nueva fase en el proceso que se inició, por lo menos aparentemente, con la declaración, tres meses antes, de un alto el fuego permanente por parte de tres militantes de la organización terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA). Las reacciones de los partidos políticos representados en las Cortes hacia esta declaración institucional del presidente del Gobierno reflejaron el estado del debate sobre la política antiterrorista: todos los partidos salvo el Partido Popular (PP) avalaron la iniciativa del Ejecutivo. El amplio consenso que iba desde los escaños de los partidos nacionalistas moderados pasando por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) hasta los diputados de Izquierda Unida (IU) fue contrastado por la oposición fundamental y fundamentalista del Partido Popular. Un par de días después, José María Aznar, ex-jefe de Gobierno y presidente de honor del PP, denunció que el Ejecutivo socialista y ETA “caminan juntos”.¹ La acusación de que el gobierno de Zapatero se ha subordinado a la organización terrorista fue el último eslabón de una larga cadena de descalificaciones e insultos por parte del mayor partido de la oposición

¹ *El País*, 3/07/2006.

a la política seguida por el gobierno socialista frente al conflicto vasco. Se puede considerar como la confirmación de la ruptura definitiva del consenso en la política antiterrorista.

Esta ruptura del consenso, punto culminante de la estrategia del PP en relación con la política antiterrorista del gobierno, ha sido desarrollada en tres dimensiones: bloquear cualquier iniciativa de solución del conflicto vasco que vaya más allá de una solución meramente policial y judicial; desprestigiar al máximo al gobierno socialista, en general y al presidente del Gobierno, en particular y, por último, combinar el ejercicio de una oposición fundamental en el parlamento con el fomento de la polarización social, especialmente a través de la participación activa en las movilizaciones callejeras. Elementos de esta estrategia se pueden detectar en el discurso del PP en otras materias de política interior, véase por ejemplo el debate sobre el Estatuto de Cataluña, pero en ningún caso adoptaron una radicalidad semejante. Esto contrasta con la cualidad especial que hasta entonces caracterizaba la política antiterrorista en España. Dado el hecho de que desde los tiempos de la transición la amenaza terrorista fue percibida como uno de los mayores desafíos para la sociedad española, la política antiterrorista fue considerada como una política de Estado que trascendió las diferencias entre partidos políticos. Este consenso se transformó en una serie de pactos políticos, tanto a nivel estatal (Pacto de Madrid, 1987), como a nivel del País Vasco (Pacto de Ajuria Enea, 1988).² El Acuerdo por las Libertades y contra el Terrorismo, más conocido como Pacto Antiterrorista, firmado por el PP y el PSOE en el año 2000, afirmó este consenso entre los dos grandes partidos –aunque reflejó al mismo tiempo la anulación parcial del consenso por parte de los firmantes del Pacto de Lizarra–.³ En junio

² Es preciso subrayar que este consenso se refería a la política antiterrorista legal, es decir, al conjunto de las medidas políticas, judiciales y policiales dentro del marco del Estado de derecho. El caso de la llamada “guerra sucia” de los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL) fue fuertemente criticado por el PP, que lo convirtió en uno de sus mayores frentes de ataque al último gobierno de Felipe González (Baumer 2005: 125-130; Woodworth 2005: 73-76).

³ Acuerdo político suscrito el 12 de septiembre de 1998 en la localidad navarra de Lizarra. Fue firmado por Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV), Eusko Alkartasuna (EA), Ezker Batua (EB), Euskal Herriarok (EH) y otras organizaciones políticas y sociales (véase más adelante).

de 2006 este consenso quedó roto. Ante una oportunidad inédita de acabar con la pesadilla del terrorismo nacionalista, el partido más grande de la oposición se aisló de las demás fuerzas demócratas. El fenómeno de la polarización, que caracteriza la política española desde el cambio de gobierno en 2004 en su conjunto, se percibe así en la política antiterrorista de una forma especialmente drástica. Las posibles consecuencias de esa situación no pueden ser más inquietantes: Sin la fuerza y la legitimidad que otorga el consenso de los partidos democráticos, la posición del gobierno en el proceso de pacificación va ser muy difícil y —a la hora de llegar a acuerdos— probablemente insostenible.

Este trabajo quiere apuntar cómo tras el cambio de gobierno en 2004 fue derogado el consenso sobre la política antiterrorista entre los dos grandes partidos hasta llegar a la ruptura explícita en el mes de junio de 2006. Se parte de la hipótesis de que la derogación del consenso se debió sólo en parte a un desacuerdo estratégico sobre las formas de acabar con el terrorismo. Al mismo tiempo, como se verá más adelante, la política antiterrorista ha estado en el centro de la estrategia de confrontación y de deslegitimación del Partido Popular contra el gobierno socialista.

2. El consenso contra Lizarra: el Pacto Antiterrorista

La política antiterrorista en la segunda legislatura del gobierno de José María Aznar fue desarrollada dentro del marco del Pacto Antiterrorista, firmado por el PSOE y el PP en diciembre de 2000. El contexto político de este pacto fue la anulación del consenso de Ajuria Enea por el PNV, EA y EB, el referente vasco de Izquierda Unida, a través de la firma del Pacto de Lizarra en septiembre de 1998. Este acuerdo, suscrito entre todas las fuerzas nacionalistas vascas, incluyendo a Herri Batasuna/Euskal Herriarok, se formuló después de unas negociaciones secretas entre ETA y el PNV en 1998 (Morán 2004: 107-151). En estas negociaciones, ETA se comprometió a declarar una tregua, a cambio del compromiso asumido por parte del PNV de romper con el marco del Estatuto de Gernika y de dar pasos hacia la soberanía. De las elecciones autonómicas de octubre de 1998 salió el primer gobierno exclusivamente nacionalista, sosteniéndose con los votos de Euskal Herriarok.

La primera reacción del gobierno de José María Aznar a la tregua de ETA fue una moderación del discurso y algunos gestos de buena voluntad, especialmente en política penitenciaria. Con el transcurso del tiempo, después de un encuentro infructuoso entre enviados del gobierno y representantes de ETA en Zúrich y de haberse probado que ETA estaba aprovechándose de la situación para recomponer sus comandos y llenar sus arsenales, la actitud del ejecutivo se endureció de nuevo y se empezó a hablar de “tregua trampa” (Morán 2004: 206-208).

Tras el fin de la tregua, la ofensiva de la banda terrorista ETA golpeó con extrema dureza a los cargos políticos del PP y del PSOE. Fue en esta situación cuando los dos grandes partidos optaron por un pacto exclusivo, dejando explícitamente al margen al PNV y a EA (a los que se debería añadir IU) “que abandonaron el Pacto de Ajuria Enea para, de acuerdo con ETA y EH, poner un precio político al abandono de la violencia”. Al mismo tiempo el documento reivindicó el consenso de los partidos democráticos, afirmando que “el terrorismo es un problema de Estado. Al gobierno de España corresponde dirigir la lucha antiterrorista, pero combatir el terrorismo es una tarea que corresponde a todos los partidos políticos democráticos, estén en el gobierno o en la oposición”.⁴

La política antiterrorista desarrollada sobre la base del pacto, se caracterizaba por el acoso político, judicial y policial a las estructuras y organizaciones legales e ilegales del llamado Movimiento de Liberación Nacional Vasco (MLNV) (Baumer 2003: 469-451). Concluyó con la prohibición de Batasuna y otras organizaciones ligadas a la izquierda *abertzale*, la inclusión de ETA, Batasuna y otras estructuras del MLNV en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea, algunas reformas del derecho penal y la ilegalización de plataformas electorales que intentaban sustituir a Batasuna (Mata 2005: 97). A pesar de unas ligeras críticas del PSOE respecto al uso supuestamente partidario del Pacto por parte del gobierno, la política antiterrorista en esta fase se realizó sobre un consenso sólido entre los dos grandes partidos.

⁴ Texto Completo del Pacto Antiterrorista PP-PSOE. “Partido Popular y PSOE. Acuerdo por las libertades y contra el terrorismo”, en: <<http://www.ideasapiens.com/actualidad/politica/nacional/pacto%20antiterrorista%20pp-psoe.htm>> (27/03/2006).

3. Del consenso a la polarización: la política antiterrorista después del 14-M

Después del cambio de gobierno que resultó de las elecciones del 14 de marzo de 2004, el panorama de la política antiterrorista quedó reformulado. El nuevo gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, que ascendió al poder en una situación determinada decisivamente por el peor atentado terrorista en la historia del país, no dudó en declarar la lucha contra el terrorismo como prioridad de su ejecutivo. En su investidura, Zapatero dedicó la primera parte de su discurso a esta materia, anunciando el mantenimiento del Pacto Antiterrorista (*El País*, 17/04/2004). Rechazó las demandas por parte de otros partidos, especialmente IU y PNV, a una modificación del Pacto, e insistió en el mantenimiento tanto de la forma como del fondo de dicho acuerdo (*El País*, 13/04/2004).

Pero pronto se dieron señales de que el Ejecutivo socialista estaba dispuesto a considerar nuevos matices en su política antiterrorista. En el marco de la nueva política territorial, el gobierno rechazó el Plan Ibarretxe⁵, aunque no con un discurso tan beligerante como el que fue llevado por el gobierno del PP. Al mismo tiempo, se barajaba la posibilidad de un nuevo Estatuto para Euskadi, siempre y cuando se den las precondiciones necesarias, es decir el cese de la violencia. Se mantenía la Ley de partidos, señalando a Batasuna que la izquierda *abertzale* formaría parte de la pluralidad política vasca representada en las negociaciones de un futuro estatuto sólo después de que “callasen” las armas.

En el entorno de Batasuna se registraron esos nuevos matices en el discurso del gobierno con mucha atención.⁶ En noviembre de 2004, Batasuna celebró en el velódromo de Anoeta de San Sebastián su primer acto multitudinario desde su ilegalización en el año 2002. Ante unos 15.000 simpatizantes de la izquierda *abertzale*, Arnaldo Otegi

⁵ Así se llama popularmente la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi del gobierno vasco. El Plan fue presentado por el *lehendakari* Juan José Ibarretxe en octubre de 2003 y aprobado por el Parlamento vasco en diciembre de 2004. El Plan propone un nuevo estatuto de autonomía, basándose en el derecho de autodeterminación (Morán 2004: 357-360).

⁶ El líder de Batasuna, Arnaldo Otegi, llegó a decir de Zapatero que es “un presidente inédito del gobierno español”, *El País*, 23/03/2006.

explicó la nueva propuesta de Batasuna en la que se propuso la creación de dos “espacios diferenciados para el diálogo y el acuerdo”. Según esta propuesta, la negociación política debía tener lugar entre los “agentes de Euskal Herria”, es decir las fuerzas políticas, sociales y sindicales, mientras ETA y “los Estados español y francés” deberían llegar a un acuerdo respecto a la “desmilitarización del conflicto”, a presos y víctimas. Batasuna evitaba exigir a ETA el cese de la violencia, pero asumía el compromiso de “la utilización de vías exclusivamente políticas y democráticas” (Batasuna 2004: 17). Resulta difícil imaginar cómo un partido ilegal puede organizar un acto público de semejantes proporciones sin el beneplácito, por lo menos tácito, de las autoridades públicas. Pero fuese como fuese, seguro es que la propuesta de Anoeta ya contenía los elementos clave de lo que un año y medio más tarde sería el itinerario a seguir por el gobierno para emprender el proceso de paz: La creación de dos mesas, lo que implicaba la restricción de las negociaciones con ETA a las materias del desarme y de los presos y la delegación de las negociaciones sobre el futuro político del País Vasco a una mesa de partidos con participación de un referente de la izquierda *abertzale*.

Dos meses después, coincidiendo con una visita de José Luis Rodríguez Zapatero a San Sebastián, Batasuna publicó una carta de Arnaldo Otegi al presidente del Gobierno. En esta misiva, Batasuna renunció tanto a “un escenario independentista para la solución de conflicto” como a “un frente nacionalista vasco que imponga una solución unilateral de conflicto” y reiteró sus propuestas defendidas en Anoeta, pidiendo “el inicio de conversaciones entre su gobierno y la organización ETA para la búsqueda de un escenario de desmilitarización multi-lateral del conflicto” (*El País*, 15/01/2005). Zapatero respondió a Otegi en un discurso pronunciado en un mitin del PSE. Exigió el cese de la violencia antes de “escuchar” a Batasuna y subrayó su voluntad de apostar “fuertemente por ver el fin de la violencia en Euskadi”, afirmando que ya se sabe “hasta qué punto soy capaz de hacer esfuerzos por la paz”. Concluyó su mensaje con un panorama positivo: “La esperanza para Euskadi ha comenzado y el final será la paz y la convivencia entre todos” (*El País*, 15/01/2005). Esta respuesta llamó la atención tanto por su tono optimista como por su fondo político. El compromiso afirmado por Zapatero para hacer esfuerzos por la paz fue interpretado como una oferta de diálogo a ETA después de que ésta haya dado un

primer paso para el final de la violencia. Ya se barajaron rumores sobre un inminente anuncio de una tregua por parte de ETA, una esperanza que la banda frustró un par de días después a través de la explosión de un coche bomba en Getxo, sin causar víctimas. Sin embargo, el discurso optimista de Zapatero ante la militancia socialista en San Sebastián, su medida respuesta a la carta de Batasuna y el anuncio implícito de su disposición al inicio de un diálogo con la izquierda *abertzale* quedaron como afirmación de un nuevo rumbo en la política antiterrorista.

Durante las siguientes semanas, de cara a las elecciones vascas en abril de 2005, el gobierno socialista desarrolló su proyecto político para Euskadi. Basado en el rechazo del plan Ibarretxe y en la renuncia a la reedición de un “frente constitucionalista”⁷ con el PP, el gobierno de Zapatero abogó por un proyecto común entre nacionalistas y no nacionalistas para la reforma del Estatuto de Gernika, en el que, tras un cese definitivo de la violencia, podría participar la izquierda *abertzale* (*El País*, 6/02/2005). Con la alusión a la posibilidad de un diálogo con ETA y la formulación de un proyecto para un nuevo estatuto que incluiría todos los proyectos políticos de Euskadi, las líneas maestras de la política de pacificación de Zapatero quedaron dibujadas.

El siguiente acontecimiento decisivo para el debate sobre la política antiterrorista fue la aparición del Partido Comunista de las Tierras Vascas (EHAK-PCTV) en las elecciones autonómicas en el País Vasco en abril de 2005, que —después de la suspensión de una lista “limpia” de la izquierda *abertzale*— logró el 12,44% de los votos y nueve escaños.⁸ El EHAK admitió francamente que su objetivo es garantizar la presencia de Batasuna en la Cámara vasca (*El País*, 19/04/2006). El gobierno no hizo nada ni antes ni después de las elecciones para impugnar este partido ante los tribunales, actitud que levantó ciertas sospechas no solamente en los medios afines al PP. Antonio Elorza comentó en un artículo de opinión, publicado en *El País*: “Alguien puede pensar que en virtud de un acuerdo implícito el gobierno hubiera mantenido fuera de

⁷ En las elecciones autonómicas vascas de 2001, el espectro político se dividió en dos bloques: el nacionalista, encabezado por Juan José Ibarretxe, y el llamado constitucionalista, constituido por el PP de Jaime Mayor Oreja y el Partido Socialista de Euskadi (PSE) de Nicolás Redondo Terreros. Fue el bloque nacionalista el que se vio beneficiado por esa polarización (Baumer 2001: 190).

⁸ <<http://www.9euskadi-net>> (1/08/2006).

juego al sucesor aparente de Batasuna, salvando así la cara del respeto a la Ley de Partidos, para luego autorizar su participación a través de este estafalario testaferro” (Elorza 2005).

La negativa del gobierno de impugnar a EHAK fue duramente criticada por el Partido Popular. Su presidente Mariano Rajoy condicionó la validez del Pacto Antiterrorista a que el gobierno instara a la ilegalización del partido *abertzale*. El PP elevó el tono de sus críticas a la política antiterrorista del gobierno, acusando al presidente de negociar en secreto con ETA y de haber abandonado el objetivo de derrotar a la banda armada. La confrontación entre el gobierno y el PP respecto a la política antiterrorista encontró su primer clímax en el debate sobre el estado de la nación en mayo de 2005. Zapatero anunció la presentación de una moción que autoriza al gobierno a iniciar bajo ciertas circunstancias un diálogo con ETA. Mariano Rajoy respondió con un duro discurso acusando a Zapatero de que en la lucha contra el terrorismo “se ha propuesto cambiar de dirección, traicionar a los muertos y permitir que ETA recupere las posiciones que ocupaba antes de su arrinconamiento” (*El País*, 12/05/2005). Después de la aprobación de la moción para iniciar un diálogo con ETA tras el cese de la violencia, el líder de la oposición completó su polémica contra el presidente del Gobierno con la suposición de que éste se hubiera “puesto en manos de ETA” (*El País*, 18/05/2006).

4. Confrontación y deslegitimación: el discurso del PP

En las acusaciones citadas ya se pueden encontrar unos elementos que a partir de entonces caracterizaban el discurso del PP hacia la política antiterrorista del gobierno: Según estas acusaciones, no se trataba simplemente de una política equivocada sino de una especie de alta traición. A lo políticamente rechazable se unía lo moralmente intolerable. Ante las más de 800 víctimas mortales de ETA, la acusación de “traicionar a los muertos” tendía a la deslegitimación total del acusado, es decir del presidente del Gobierno. Con la polémica desatada por Mariano Rajoy en el debate sobre el estado de la nación se consolidó una estrategia de confrontación del PP contra José Luis Rodríguez Zapatero que iba más allá de las disputas políticas acostumbradas en un sistema democrático. Se trata de una estrategia que no solamente busca el triun-

fo en la competición política, sino la deslegitimación del adversario tanto en términos políticos como morales. La materia de la política antiterrorista es el eje central de esta estrategia.

El origen de esta estrategia se encuentra en la interpretación que hace el PP de los sucesos relacionados con la matanza del 11-M y de su derrota en las elecciones generales tres días después. El partido conservador todavía no se ha liberado de la convicción casi paranoica de que la victoria electoral le fue robada por una conspiración de terroristas islamistas, ETA y los socialistas españoles (Baumer 2006: 534). El sin-fín de oscuras alusiones sobre los verdaderos autores de la masacre del 11-M y sus intenciones es la manifestación de esta convicción.⁹ La teoría de la conspiración manejada en los ámbitos del PP considera la política antiterrorista del gobierno socialista como prueba de que ETA está logrando los beneficios del cambio político provocado por el 11-M. Un ejemplo de este razonamiento se encuentra en la argumentación de Jaime Ignacio del Burgo, representante de la UPN (Unión del Pueblo Navarro) en el Comité Nacional del PP, miembro de la comisión de investigación del 11-M del Congreso y autor de un libro sobre el 11-M. No puede aportar ninguna prueba que vincule a ETA con los atentados, pero apunta a la posibilidad de que ETA esté cosechando los frutos de su actuación:

Otra gran beneficiaria ha resultado ser ETA. La caída del PP le ha permitido resucitar de sus cenizas y poner en marcha el ‘proceso’ presuntamente pactado, incluso antes del 11-M, con representantes cualificados de Rodríguez Zapatero. [...] Sólo un cambio de gobierno en España podría hacer reversible la situación agónica de la banda. A consecuencia de la polí-

⁹ Un ejemplo de este tipo de alusiones son los comentarios del ex presidente del Gobierno, José María Aznar, en una entrevista concedida al diario belga *Le Soir*, publicada el 9 de marzo 2006. Preguntado si todavía niega cualquier relación de los atentados con la participación española en la guerra del Irak, Aznar dijo: “(Los atentados) están ligados a la voluntad de algunos de provocar un vuelco político en España”. A la pregunta del periodista por los autores de la matanza, “¿Algunos islamistas o ETA?”, Aznar respondió: “Como ya he dicho algunas veces, pienso que quienes planificaron estos atentados no se esconden en desiertos lejanos, ni en montañas remotas. No diré más” (“Aznar insiste: autores 11-M buscaron ‘vuelco político en España’”, 9/03/2006) <http://actualidad.terra.es/nacional/articulo/aznar_11-m_espana_774393.htm> (1/08/2006).

tica antiterrorista del gobierno de Aznar, el único horizonte de la banda parecía ser el de una rendición humillante. A partir de las conversaciones de Perpiñán (con el líder de Esquerra Republicana de Catalunya, Josep-Lluís Carod-Rovira, A.B.), ETA comenzó a soñar con la perspectiva de una negociación victoriosa. Y aunque no haya prueba que demuestre su implicación en el 11-M, mientras no se lleve a cabo una investigación rigurosa y a fondo de todos los datos que apuntan a una estrecha amistad entre etarras e islamistas, tejida dentro y fuera de las cárceles españolas, la idea de una colaboración operativa no puede ser descartada de raíz. La hipótesis del 11-M como un atentado de encargo no puede descartarse (Del Burgo 2006).

Partiendo de este tipo de análisis, el discurso del PP hacia la política antiterrorista del gobierno se radicalizó cuando se daban las primeras señales de una perspectiva de solución negociada del conflicto, o sea de una “negociación victoriosa” según el criterio de Del Burgo. Como respecto a otras materias de la política interior –véase el debate sobre el matrimonio entre homosexuales o el nuevo Estatuto de Catalunya– el PP pronto apostó por la oposición extraparlamentaria. Empezó a combinar la disputa en el parlamento con la participación activa en movilizaciones callejeras. Así apoyó, el 23 de enero de 2005, la manifestación convocada en Madrid por la Asociación de Víctimas del Terrorismo (AVT). En esta manifestación fue agredido el ministro de Defensa, José Bono, hecho que refleja el grado de crispación que se estaba acumulando en el debate sobre la política antiterrorista.¹⁰ Desde entonces, el PP participó en todas las movilizaciones de la AVT contra la política del gobierno. El partido conservador parece apostar por una estrategia que tiende a fortalecer su discurso político contra el gobierno a través de la instrumentalización del dolor de las víctimas. El resultado de semejante estrategia no puede ser otro que una profundización de la polarización y un aumento de la crispación en la política española.

En el ámbito político, el PP se quedó solo con su estrategia de confrontación. José Luis Rodríguez Zapatero logró un amplio consenso

¹⁰ En la manifestación, que discurrió por las calles de Madrid bajo el lema “Memoria, dignidad y justicia con las víctimas del terrorismo” el ministro de Defensa fue vapuleado, insultado y golpeado con una bandera de España. Otros altos cargos socialistas, coma la eurodiputada Rosa Díez, fueron insultados. Los manifestantes corearon consignas contra el gobierno y a favor del PP (*El País*, 23/01/2005).

para la resolución que respalda el inicio del diálogo con ETA después del cese de la violencia.¹¹ El 17 de mayo de 2005, todos los grupos parlamentarios menos el PP, votaron a favor de la resolución presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. En el segundo párrafo del texto se dice: “Si se producen las condiciones adecuadas para un final dialogado de la violencia, fundamentadas en una clara voluntad para poner fin a la misma y en actitudes inequívocas que puedan conducir a esa convicción, apoyamos procesos de diálogo entre los poderes competentes del Estado y quienes decidan abandonar la violencia, respetando en todo momento el principio democrático irrenunciable de que las cuestiones políticas deben resolverse únicamente a través de los representantes legítimos de la voluntad popular. La violencia no tiene precio político y la democracia española nunca aceptará el chantaje”.¹² Más abajo, la moción constata: “A la fortaleza del Estado de Derecho en la lucha contra el terrorismo hay que añadir una condición imprescindible: la unidad democrática de los partidos políticos y que eso significa la eliminación de la confrontación partidaria en la política antiterrorista”.¹³

Pero la situación de la política antiterrorista en España en los meses siguientes a este debate se quedó muy lejos de la citada unidad democrática de los partidos. El líder de la oposición, Mariano Rajoy, insistía en la acusación de que el gobierno había roto unilateralmente el Pacto Antiterrorista al no promover la ilegalización de EHAK, mientras que el gobierno reafirmó que seguían vigentes los principios de este pacto (*El País*, 6/09/2006). Más allá de las posturas referentes al Pacto Antiterrorista, el desacuerdo estratégico entre el gobierno y el mayor partido de la oposición quedó cada vez más patente: mientras Zapatero seguía los pasos hacia una solución dialogada, ya respaldada por la

¹¹ La resolución recogía el espíritu del punto 10 del Pacto de Ajuria Enea, donde se constata: “Si se producen las condiciones adecuadas para un final dialogado de la violencia, fundamentadas en una clara voluntad para poner fin a la misma y en actitudes inequívocas que puedan conducir a esa convicción, apoyamos procesos de diálogo entre los poderes competentes del Estado y quienes decidan abandonar la violencia.” Los 17 puntos del pacto de Ajuria Enea, en: <<http://www.terra.es/actualidad/terrorismo/documentacion/documento9.htm>> (27/03/2006)

¹² Resolución del Grupo Socialista sobre la lucha contra el terrorismo. <<http://www.elmundo.es/elmundo/2005/05/16/espana/1116227166.html>> (10/08/2006)

¹³ *Ibíd.*

resolución correspondiente aprobada por el Congreso en mayo, el PP se atrincheró en sus convicciones de que exclusivamente el acoso político, policial y judicial podrían terminar con el problema de ETA. Este desacuerdo llevó a una interpretación contraria de los acontecimientos. Durante el verano de 2005 se notaba la práctica ausencia de la habitual “campana de verano” de ETA, es decir, de una ola de atentados contra intereses turísticos como en años pasados. Al mismo tiempo la ilegalizada Batasuna aumentó considerablemente su presencia pública. Dirigentes socialistas como Ramón Jáuregui interpretaron esta situación en el sentido de que “Batasuna parece llevar adelante la estrategia que aprobó en la Asamblea de Anoeta, de noviembre de 2004, por la cual la vía política va desplazando a la actividad terrorista” (*El País*, 28/08/2005). Para el PP, la reaparición de Batasuna fue la prueba de la debilidad del gobierno y de que “se está produciendo un retroceso en la política antiterrorista” (*El País*, 28/08/2005).

Mariano Rajoy aprovechó un mitin en Marbella en noviembre de 2005 para resumir el discurso de su partido en contra del gobierno socialista, que en su opinión había sido “muy generoso con ETA”: “Le ha regalado un compromiso de negociación, apoyado por el Congreso de los Diputados, le ha regalado un grupo parlamentario, el Partido Comunista de las Tierras Vascas, le ha regalado un protagonismo mediático del que carecía, pero sobre todo, le ha regalado una enorme esperanza de que con este gobierno se puede llegar a algún entendimiento” (*El País*, 27/11/2005).

La polémica entre el gobierno socialista y el Partido Popular sobre la política antiterrorista se agudizó mientras el anuncio de una tregua por parte de ETA se percibió como cada vez más inminente. En febrero de 2006, el PP abrió un nuevo frente contra la política del gobierno en torno a la salida de presos etarras de las cárceles por acumulación de penas. Para el PP, esa medida, que se basa en la aplicación del Código Penal de 1973 y que debe ser decidida por los jueces, probaba que el gobierno estaba pagando un precio a ETA (*El País*, 11/02/2006). Además, el PP acusó al presidente del Gobierno de “engañar a todos porque está negociando con ETA” (*El País*, 11/02/2006). José Luis Rodríguez Zapatero, en cambio, mantuvo la negativa de que esto fuese verdad para declarar al mismo tiempo su convicción de que se estaba ante el “principio del fin de ETA”, pero sin presentar informaciones que sostuviesen tal optimismo. El presidente invitó al Partido Popular a que se

incorporarse al consenso con el gobierno, recomponiendo así la unidad de los demócratas en la política antiterrorista (*El País*, 11/02/2006).

Ante la situación de que la declaración de una tregua era inminente, también las asociaciones de las víctimas del terrorismo entraron en la polémica sobre la política antiterrorista y formularon sus exigencias. En el tercer Congreso Internacional de Víctimas del Terrorismo, celebrado a mediados de febrero de 2006 en Valencia, se aprobó un “decálogo sobre la paz” en el que se afirma que “al terrorismo se le derrota”, se rechaza cualquier precio político por la paz y se exige que “tiene que haber vencedores y vencidos” (*El País*, 14/02/2006). Al mismo tiempo, en el Congreso se puso de manifiesto que entre las distintas asociaciones de víctimas había desacuerdo sobre las posiciones en materia antiterrorista. Mientras la AVT, la organización con mayor peso mediático, mantenía su discurso beligerante con el gobierno y su estrecho alineamiento con el PP, Juan Domínguez, presidente de la Asociación de Víctimas del Terrorismo de la Comunidad Valenciana, advirtió contra “las manipulaciones políticas, ya que debe quedar claro que nuestro único partido es el ser víctimas”. También Javier Urquizo, portavoz del Colectivo de Víctimas del Terrorismo del País Vasco (Covite), exigió que “no usen la lucha antiterrorista con fines partidistas” (*El País*, 14/02/2006). Maite Pagazaurtunda, presidenta de la Fundación Víctimas del Terrorismo, pidió a Mariano Rajoy que “tienda puentes” al gobierno para que “el Pacto Antiterrorista pueda volver a funcionar de forma eficaz”, afirmando que “la tremenda polarización política fortalece a ETA” (*El País*, 1/03/2006).

Pero la polarización política y la crispación social aumentaron todavía más. El 25 de febrero se celebró en Madrid la tercera manifestación de la AVT en contra de la política antiterrorista del gobierno. Bajo el lema “Por ellos, por todos... en mi nombre ¡no!”, entre 200.000, según el cálculo de *El País*, y 1,4 millones de personas, cifra facilitada por la Comunidad de Madrid¹⁴, se manifestaron en contra de una negociación con ETA. Participaron casi todos los dirigentes del Partido Popular, entre ellos Mariano Rajoy y el ex-presidente del Gobierno, José María Aznar. En su discurso, Francisco José Alcaraz, presidente de la AVT, rechazó el “vergonzoso, demencial y siniestro proceso de ‘pacifica-

¹⁴ *El País*, 26/02/2006.

ción' que el gobierno quiere vendernos 'sin vencedores ni vencidos'" (Alcaraz 2006: 3). Además pidió el "fin de la impunidad de la que ETA y su entorno vienen gozando en estos últimos años" y afirmó "que no debemos permitir por un día más que el gobierno se arrodille ante ETA" (Alcaraz 2006: 1). La acusación de traición al presidente del Gobierno y la reivindicación, con referencia al 11-M, de que "el gobierno nos aclare cómo y por qué pudo producirse este atentado" (Alcaraz 2006: 4) completaron su discurso, que demostró la perfecta sintonía con los planteamientos del PP.

Así pues, a la víspera de la declaración del alto el fuego por parte de ETA, el debate sobre la política antiterrorista se caracterizó en el ámbito político por el profundo desacuerdo estratégico entre el Partido Popular por un lado y el gobierno, el PSOE y todos los partidos representados en el Congreso por otro. El PP defendió su postura de derrotar a ETA y su rechazo a cualquier negociación con la banda. El gobierno y —con matices— los demás partidos políticos abogaron por un final dialogado del terrorismo, basándose en los mil días sin atentados mortales, la evidente debilidad de ETA y la voluntad expresada por parte de Batasuna de utilizar exclusivamente la vía política. Al desacuerdo político de fondo, ya de por sí muy problemático en una materia tan esencial como la lucha contra el terrorismo, se sumó la forma del debate que causó la máxima polarización en el ámbito político desde los tiempos de la transición. Las alegaciones del PP en contra del gobierno y, con un énfasis especial, contra José Luis Rodríguez Zapatero, que van desde la traición de las víctimas hasta la rendición ante ETA, son propias de una estrategia que "está más próxima a la concepción de la política de Carl Schmitt que a la teoría democrática" (Pradera 2006). Esta forma de entender la política transformó el desacuerdo político en una polarización y un clima de crispación política con pocos precedentes en la sociedad española desde la transición democrática.

5. La resurrección temporal del consenso bajo el síndrome del alto el fuego

En este escenario estalló el 22 de marzo la noticia esperada: "Euskadi Ta Askatasuna ha decidido declarar un alto el fuego permanente a partir

del 24 de marzo de 2006”¹⁵, anunció una portavoz de la organización en un video-mensaje emitido por la televisión pública vasca (EITB). El anuncio del alto el fuego permanente volcó el paisaje político de España. A pesar de cierta prudencia y cautela, las reacciones de los partidos políticos se caracterizaron por un optimismo generalizado. Todas las fuerzas políticas saludaron con más o menos énfasis la nueva situación. José Luis Rodríguez Zapatero se felicitó por un paso decisivo de su política de pacificación y anunció que, después de haber verificado el alto el fuego, iba a comparecer ante el pleno del Congreso para pedir el mandato de iniciar el diálogo con ETA en las condiciones que resumía la resolución de mayo de 2005. El gobierno apeló al “sentido de Estado” del PP y pidió su apoyo en el proceso que se había iniciado con el alto el fuego (*El Mundo*, 23/03/2006). El PP, que se mostró muy cauteloso a la hora de valorar el anuncio de la tregua, se comprometió en una primera reacción a apoyar al gobierno “dentro de los principios del Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo” (*El Mundo*, 23/03/2006). En una reunión entre Zapatero y Rajoy en el palacio de la Moncloa el 28 de marzo, el presidente del Gobierno y el líder de la oposición se comprometieron a buscar juntos el fin de ETA. El periódico *El Mundo* comentó: “José Luis Rodríguez Zapatero y Mariano Rajoy dieron ayer ‘un primer paso’ para intentar recuperar el consenso sobre el terrorismo y poder así afrontar un posible proceso de paz. Fue sólo un paso, pero importante, después de dos años de insólita confrontación sobre la lucha contra ETA, con manifestaciones en la calle y enfrentamientos en el Congreso” (*El Mundo*, 29/03/2006).

Base de este acercamiento fueron, entre otras cosas, la garantía explícita por parte de Zapatero de que no hay ningún compromiso con ETA y el acuerdo de no pagar ningún precio político a cambio de la paz. El intento de la reconstrucción del consenso en el ámbito político fue apoyado por las asociaciones de las víctimas del terrorismo. En un comunicado conjunto, las principales organizaciones declararon: “El ‘alto el fuego permanente’ anunciado por ETA no constituye el final del terrorismo. Puede ser, sin embargo, el punto inicial de un proceso que conduzca al final del terrorismo. [...] Una política de final del terroris-

¹⁵ Mensaje de ETA ‘al pueblo vasco’, en: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2006/03/22/espana/1143026624.html>> (10/08/2006).

mo requerirá el acuerdo de los partidos firmantes del ‘Pacto Por Las Libertades y Contra El Terrorismo’, para afrontar con unidad la situación creada con el anuncio de ETA”.¹⁶

Después de haber conseguido el respaldo del Partido Popular para el proceso de paz, el presidente del Gobierno se reunió con los representantes de los demás partidos políticos representados en el Congreso de los Diputados. En esa ronda de contactos, Zapatero pudo comprobar que cuenta con un respaldo unánime para iniciar un proceso de paz una vez que se verifique que el alto el fuego de ETA es total y definitivo (*El Correo*, 27/04/2006).

En las primeras semanas después de la declaración del alto el fuego por parte de ETA había muchos indicios de que se estaba recuperando el consenso en la política antiterrorista entre todos los partidos políticos. Este consenso político fue respaldado por una amplia mayoría de los ciudadanos que apoyaba el inicio de un proceso para un final dialogado de ETA.¹⁷ Pero la recuperación del consenso resultó ser un fenómeno muy transitorio.

6. Hacia la ruptura

Las primeras fisuras en el frágil consenso sobre el proceso iniciado con el anuncio del alto el fuego se abrieron después de que el periódico *abertzale Gara* publicara una larga entrevista con dos miembros de ETA en mayo. Para el PP fue una prueba que la banda “no tiene intención de disolverse y sólo existe un proceso de chantaje que busca la rendición del Estado”, como declaró su secretario general, Ángel Acebes, a *ABC*, para subrayar que el gobierno sigue teniendo el apoyo del PP, “pero para acabar con los terroristas” (*ABC*, 16/05/2006).

¹⁶ Comunicado conjunto de las víctimas, en: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2006/03/25/espana/1143281481.html>> (10/08/2006)

¹⁷ Según una encuesta del Instituto Opina, publicada por *El País*, el 56,2% de los entrevistados creía que el comunicado de ETA que anunciaba el alto el fuego permanente podía significar el principio del fin de la violencia. El 63,8% de los entrevistados pensaba que “hay que tantear si realmente hay posibilidad” de negociar con ETA. Un 63,7% opina que el PP debe “colaborar con el gobierno sin condiciones”, en: *El País*, 26/03/2006.

Esta línea de argumentación fue consolidada por el PP durante las dos últimas semanas de mayo. Según esta interpretación, el PP se había comprometido a apoyar al gobierno en un proceso para “comprobar si, efectivamente, la decisión que ha tomado la banda es la de disolverse y acabar con la violencia para siempre” (*El País*, 29/05/2006). Es decir, un diálogo con ETA antes de que ésta se rindiese y abandonase las armas quedaba descartado por el primer partido de la oposición. Este rumbo en la actitud del PP dejó al gobierno en una posición muy incómoda. Respondió con una serie de declaraciones según las cuales en el diálogo con ETA, una vez verificado el alto el fuego, solamente se hablará de los siguientes temas: “Del proceso para que deponga definitivamente las armas, para que se disuelva como organización, y del futuro de sus integrantes” (*El País*, 29/05/2006). Pero las explicaciones de Zapatero solamente confirmaron que el desacuerdo estratégico en la política terrorista entre el gobierno y el PP se había mantenido a pesar de las declaraciones tras el anuncio de la tregua. El partido conservador sigue apostando por la rendición de ETA sin más condiciones, mientras el gobierno entiende que la desaparición de ETA no le va a salir gratis. Zapatero hizo pública su estrategia para resolver el conflicto ya antes del alto el fuego: dos mesas de negociación, una entre el gobierno y la banda sobre el desarme, la disolución y los presos, y otra, entre los partidos, sobre el futuro del País Vasco.¹⁸ Que esta concepción del proceso de paz demuestra una cierta convergencia estratégica con las propuestas de Batasuna, presentadas en su asamblea en el velódromo de Anoeta en noviembre 2004, quedó bien patente, y se puede suponer que fue precisamente esa convergencia la que permitió el inicio de un proceso que desembocó en la declaración del alto el fuego permanente. Pedir la rendición incondicional de ETA significa nada menos que la desaprobación total de este proceso —una actitud de una pureza moral indiscutible, pero de difícil conciliación con la realidad política española—.

¹⁸ “El Ejecutivo aún no tiene un calendario, pero sí una hoja de ruta del proceso. Ya ha adelantado varias veces. Cuando ETA declare el cese de la violencia, el presidente del Gobierno se tomará un tiempo prudencial para conocer a fondo la voluntad de la banda de abandonar definitivamente el terrorismo, y cuando la constate comparecerá en el Parlamento para ofrecer la hoja de ruta: la apertura del diálogo con ETA y la constitución de la mesa de partidos en Euskadi” (*El País*, 20/02/2006).

Obviamente, el PP no se atrevió, tras la euforia generalizada por el anuncio del alto el fuego, a poner obstáculos a este proceso y declaró su apoyo al gobierno. Dos meses más tarde, después de que los informes de las fuerzas de seguridad del Estado habían verificado el alto el fuego, el PP retiró este apoyo y volvió a su anterior estrategia: la de máxima confrontación al gobierno socialista.

La ruptura formal del Partido Popular con el gobierno se consumó después del anuncio por parte de Patxi López, secretario general del PSE, de su intención de abrir un diálogo formal con todas las fuerzas políticas de Euskadi, incluida la ilegalizada Batasuna (*El País*, 31/05/2006). El PP advirtió que “Zapatero rompería cualquier acuerdo si se sentase con una Batasuna ilegal y terrorista” (*ABC*, 1/06/2006). A partir de este anuncio, el tono del debate acerca de la política antiterrorista se elevó hasta incluso pasar las alturas previas a la tregua. El secretario general del PP, Ángel Acebes, afirmó ante la negativa del presidente de desautorizar los contactos del PSE con Batasuna, que “en este momento, el proyecto de Zapatero es el proyecto de ETA” al proponer “una mesa política en que se negocie políticamente al margen de la ley” (*El País*, 6/06/2006). Un día después, Mariano Rajoy anunció en el Congreso que el PP “rompe toda relación con el gobierno del señor Rodríguez Zapatero, le retira el apoyo que venía prestándole y pondrá todo su empeño en que no se consume lo que consideramos un grave atentado contra el orden jurídico” (*El País*, 7/06/2006). Con esta declaración se creó una situación inédita en la democracia española. El partido más grande de la oposición declaraba la ruptura con el gobierno en una materia tan esencial como la lucha contra el terrorismo.

A partir de entonces, el PP reanudó su estrategia de enfrentamiento ya desarrollada en los doce meses previos a la declaración del alto el fuego. A la oposición fundamental en el Parlamento se sumaron las constantes acusaciones de traición y de colaboración con ETA y la movilización de sentimientos en la calle. El 10 de junio, la AVT llevó a cabo su cuarta manifestación en contra de la política antiterrorista del gobierno y pudo contar una vez más con la activa participación del PP. Esta vez, la asociación de víctimas mezcló ya en el lema de la manifestación su rechazo del diálogo con ETA con oscuras alusiones sobre el atentado del 11-M: la concentración se desarrolló bajo la doble consigna “Negociación, en mi nombre, no” y “Queremos saber la verdad”,

hecho que provocó la protesta de cinco colectivos de víctimas¹⁹ que rechazaron “la mezcla interesada entre el posible diálogo con una banda terrorista y la exigencia de una verdad sobre el 11-M”, reclamaron a la AVT que “deje de hablar en nombre de un colectivo tan amplio y tan plural como es el de las víctimas del terrorismo” y exigieron a la AVT, que deje de hacer política” (*El Diario Vasco*, 8/06/2006).

En esta manifestación que reunió entre 200.000 y un millón de personas, según los diferentes cálculos²⁰, en las calles de Madrid, el discurso se desarrolló en la dirección ya avisada por el doble lema, encontrando su momento estelar en la pregunta del presidente de la AVT: “¿Qué información tiene ETA que no tengamos todos los españoles?” para que Zapatero sucumba al “chantaje” (*ABC*, 11/06/2006).

El 29 de junio de 2006, José Luis Rodríguez Zapatero anunció en una declaración institucional la apertura del diálogo con ETA, amparándose en la resolución adoptada por el Congreso de los Diputados en mayo de 2005. En su discurso reiteró una vez más que la democracia no pagará ningún precio político a cambio de la paz y que las cuestiones políticas sólo se decidirán entre los partidos políticos. Refiriéndose al “futuro de Euskadi”, Zapatero manifestó: “El gobierno respetará las decisiones de los ciudadanos vascos que adopten libremente, respetando las normas y procedimientos legales, los métodos democráticos, los derechos y libertades de los ciudadanos, y en ausencia de todo tipo de violencia y coacción” (*El País*, 30/06/2006). Con esta declaración, la polémica sobre la política antiterrorista del gobierno aumentó todavía más, porque la oposición conservadora interpretó el párrafo sobre el respeto a las decisiones de los vascos como un reconocimiento del derecho de autodeterminación, el cual fue tajantemente negado por el gobierno. La publicación de un artículo en *Gara*, en el que se afirmaba que el “gobierno español y ETA cerraron en febrero un acuerdo con compromisos y garantías” (*Gara*, 10/07/2006), negado tanto por Bata-

¹⁹ La Asociación Catalana de Víctimas de Organizaciones Terroristas, la Asociación 11-M Afectados del Terrorismo, la Asociación Andaluza de Víctimas del Terrorismo, la Asociación de Víctimas del Terrorismo de la Comunidad Valenciana y el Grupo Vasco de Víctimas del Terrorismo.

²⁰ Se repitió una vez más la guerra de las cifras, con el número de manifestantes facilitado por *El País* como mínimo y el de la Comunidad de Madrid como máximo.

suna como por el gobierno, conformó el desencuentro total en la política antiterrorista entre el gobierno socialista y el PP.

7. Algunas conclusiones

El inicio del diálogo con ETA se desarrolla así en una situación política que está caracterizada por la ruptura total entre el PP y el gobierno socialista en el ámbito político y por una fuerte polarización y un clima de crispación en el ámbito social. El gobierno puede contar con el respaldo explícito de los demás partidos, de instituciones sociales como la Iglesia, los sindicatos y el empresariado vasco y con el apoyo expresado por varios líderes de la Unión Europea y por el secretario general de la ONU. La oposición contra la política del gobierno está formada por el principal partido de la oposición, una buena parte de la sociedad civil relacionada con el tema del terrorismo (entre otros, el Foro Ermua, la AVT y buena parte de los colectivos de víctimas) y varios académicos especializados en el tema del terrorismo (Alonso 2006, Uriarte 2006). La opinión pública es, como admiten incluso los críticos del gobierno, mayoritariamente favorable al proceso iniciado (Uriarte 2006: 2).

A primera vista este panorama parece ser normal y corriente en términos democráticos: una cuestión política de un fuerte contenido polarizante que provoca una alineación dentro del ámbito político y dentro de la sociedad en torno a dos polos expuestos, en este caso incluso con una convergencia entre una mayoría política y una mayoría social. Pero se trata del tema que representa el mayor desafío de la sociedad española desde la transición democrática: el terrorismo vasco. Un proceso de solución que no cuenta con un amplio consenso político y social puede tener un futuro incierto. Y es más: en el tema del terrorismo coinciden dos experiencias traumáticas de la sociedad española. Una de larga duración: la del terrorismo de ETA; otra, más reciente, la de la masacre del 11-M. El discurso del Partido Popular y de sus aliados se dirige a la movilización de emociones y dolores colectivos e individuales relacionados con ambas experiencias. La alegación a la traición a las víctimas de ETA por la rendición ante la banda, que de este modo parece estar recogiendo la cosecha de lo que sembró, combina la acusación más grave posible con la venenosa alusión a las teorías de conspiración sobre el 11-M. El objetivo de un discurso de este tipo queda claro: dañar al máximo al gobierno a través de la deslegitimación abso-

luta. Pero con esta estrategia se está dañando además a las instituciones de la democracia y —con eso— a los fundamentos de la convivencia entre los españoles. Fue la preocupación por la democracia y por la convivencia pacífica, dos bienes bien escasos en la historia de España, lo que llevó a las elites políticas de la Transición a apostar por el consenso en las materias que tradicionalmente se caracterizaban por una alta capacidad de polarización. Ante la situación actual, que puede constituir una oportunidad inédita de acabar definitivamente con el terrorismo vasco, la recuperación de este consenso debería ser el interés supremo de cualquier fuerza política. Sería la mejor forma de honrar el espíritu de la transición reivindicado tanto por el PP como por el PSOE.

Bibliografía

- ALCARAZ, Francisco José (2006): “Discurso Manifestación 25 F”, en: http://www.avt.org/eventos/25f/Discurso_Manif25F.pdf (13.08.2006).
- ALONSO, Rogelio (2006): “Modelos para el final del terrorismo”, en: *El País*, 1/03.
- BATASUNA (ed.) (2004): “Ahora el pueblo, ahora la paz, oferta política de Batasuna: texto íntegro”, en: *Gara*, 15/11, pp. 16-17.
- BAUMER, Andreas (2001): “¿Señales de esperanza en Euskadi? *El País* vasco después de las elecciones autonómicas: partidos políticos, sociedad civil y perspectivas de paz”, en: *Iberoamericana* I. 3, pp. 188-193.
- (2005): “Civil Liberties and the Challenge of Political Terrorism: The Case of Spain”, en: Rösel, Jakob/Trotha, Trutz von (eds.): *The Reorganisation or the End of Constitutional Law*. Köln, pp. 125-135.
- (2003): “ETA am Ende? Die spanische Offensive im Kampf gegen den Terrorismus”, en: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 03, pp. 465-474.
- (2006): “ETA ohne Waffen”, en: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 05, pp. 534-537.
- DEL BURGO, Jaime Ignacio (2006): “España tras el 11-M”, en: http://www.libertaddigital.com/php3/opi_desa.php3?cpn=32090 (13.08).
- ELORZA, Antonio (2005): “Euskadi: ‘juego de máscara’”, en: *El País*, 19/04.
- MATA, José Manuel (2005): “Terrorism and nationalist conflict: the weakness of democracy in the Basque Country”, en: Balfour, Sebastian (ed.): *The politics of contemporary Spain*. Abingdon, NY, pp. 81-105.
- MORÁN, Sagrario (2004): *PNV-ETA. Historia de una relación imposible*. Madrid.

PRADERA, Javier (2006): "Consenso a palos", en: *El País*, 1/03.

URIARTE, Edurne (2006): "La paz de ETA", en: *Papeles FAES* n° 31, 27/07.

WOODWORTH, Paddy (2005): "Using terror against terrorists: the Spanish experience", en: Balfour, Sebastián (ed.): *The politics of contemporary Spain*. Abingdon, NY, pp. 61-80.

Alberto Reig Tapia

El debate sobre el pasado y su importancia para el presente*

El que controla el pasado controla el futuro;
y el que controla el presente controla el pasado.

George Orwell

La razón fundamental de por qué el debate sobre el pasado tiene siempre una gran importancia para el presente es evidente. La historia ha sido siempre un arma de combate político de la máxima importancia así que nunca dejaremos de toparnos con el inquietante intento político de controlarla en beneficio propio. Cuanto más democrática es una sociedad y más asumido tiene su propio pasado, menor es la posibilidad de que éste sea manipulado. A mayor cultura política menor posibilidad de manipulación y viceversa. La manipulación aumentará proporcionalmente en función de la debilidad de las instituciones democráticas, la insuficiente asimilación del propio pasado, o bien en circunstancias extraordinarias de dura confrontación política donde se ha roto el consenso sobre cuestiones políticas fundamentales.

1. La importancia de controlar políticamente el pasado

El control de la información es un objetivo esencial de la política que deviene en verdadera obsesión para los gobernantes y crece exponen-

* Más que aludir al debate historiográfico sobre el pasado, nos referimos en este texto al “ruido mediático” que sobre dicho pasado orquestan los sectores más duros de la derecha española y cuyos fundamentos encuentran un más amplio desarrollo. Cfr.: Reig Tapia, Alberto: *Anti-Moa. La subversión neofranquista de la historia*. Barcelona, 2006.

cialmente cuanto más autoritaria sea su mentalidad y menos firmes sean los principios democráticos que supuestamente todos dicen defender. Bien expresivamente se lo hizo entender el siniestro personaje de O'Brien al rebelde Winston, cuando le espeta las palabras con que encabezamos estas páginas.¹

En las sociedades abiertas, en los Estados democráticos donde no es posible el control público de toda la información, su ejercicio en régimen de monopolio y consiguiente manipulación, no es posible hacer efectiva la siniestra situación descrita por Orwell, pero el intento persiste siempre, pues la tentación de imponer una “verdad” única resulta siempre atrayente para el gobernante autócrata si la ciudadanía no goza de una bien desarrollada cultura política capaz de oponerse al adoctrinamiento y a la manipulación de que se sirven los poderosos para imponerse al conjunto de la sociedad.

Dada esta elemental constatación se entiende perfectamente la afición desmesurada de tantos propagandistas por la historia. Entran en ella a saco como si de un campo de batalla se tratara y hubiera que dilucidar como en las guerras o en los conflictos políticos intensos un vencedor y un perdedor. Convierten lo que no debe ser más que un debate intelectual y académico en un arma arrojada de destrucción masiva. Se hacen pasar estos beligerantes propagandistas por lo que obviamente no son pues, la consideración de historiadores o de escritores les queda bastante ancha. Necesitan revestirse del aura sagrada de tan nobles oficios para, bajo pretensiones científicas y culturales, arremeter con la mayor contundencia e impunidad contra todo planteamiento contrario a sus intereses políticos confundiendo historia y memoria, es decir, el resultado de la historiografía profesional con una determinada memoria, siempre personal y selectiva, al servicio de legitimaciones políticas pasadas que puedan ser útiles para sus fines políticos presentes y futuros.

En los años de la transición y consolidación democráticas (1975-1986) el debate sobre el pasado de la dictadura franquista se centró sobre todo en sustraer de la demonización de la propaganda del régimen de Franco a la República, es decir, a la democracia que precedió a la Guerra Civil. Pero el debate se redujo al ámbito académico y no tras-

¹ Orwell, George: 1984. Barcelona, 1974, p. 262.

cendió a la opinión pública dados los acuerdos más o menos tácitos derivados del consenso con el que se activó el proceso de transición política a la democracia y la renuencia de la clase política a remover el pasado.

La entrada de una nueva generación de estudiosos cuyo punto culminante fue la conmemoración del primer cincuentenario del inicio de la Guerra Civil en 1986, supuso un punto de inflexión en el debate sobre el pasado. Hubo una verdadera explosión bibliográfica relacionada con la Guerra Civil pero desde el poder socialista no se arbitró una verdadera recuperación y reivindicación de la memoria histórica vinculada a la II República, la primera democracia española, y los tres años de guerra que costó acabar con ella. Hubo como una “suspensión de memoria” pues al PSOE no le interesaba la posibilidad de que se acusara a la izquierda de revanchista. Hubo un segundo rebufo en 1992 con el centenario del nacimiento de Franco y un tercero en 1996 con el 60 aniversario del inicio de la Guerra Civil. A partir de esa fecha empezó a considerarse la importante cuestión de la memoria y su diferenciación o equiparación con la historia. Las reticencias con que los gobiernos socialistas de la época veían el auge de los estudios sobre la Guerra Civil, temerosos de que pudiera afectar a la convivencia ciudadana, mantuvieron el debate sobre el pasado reducido al ámbito de los especialistas. La abundancia de estudios generalistas del período, pero sobre todo de los locales en particular, permitieron un notable impulso historiográfico y la revisión de algunos tópicos previamente establecidos. Pero el debate sobre el pasado tampoco acabó de salir del ámbito historiográfico por razones simplemente políticas ya que las encuestas disponibles al efecto no dejaban de mostrar una curiosidad creciente en los españoles por conocer en todos sus detalles aquello que aparentemente al menos se les había ocultado o no se había mostrado el menor interés oficial en explicárselo.

Los años correspondientes a los gobiernos del Partido Popular (1996-2004), resultan decisivos pues su indiscutible líder José María Aznar estaba decidido a mantener a la izquierda en la oposición para lo cual era necesario deslegitimar su actuación política presente y pasada. Semejante decisión empezó a hacerse manifiestamente explícita a partir sobre todo de la conquista de la mayoría absoluta en el 2000. Era necesario mostrar a la opinión pública una respetable y reivindicable trayectoria histórica democrática de las derechas frente a unas pretendi-

das izquierdas democráticas pero que, en realidad, eran siempre revolucionarias y desestabilizadoras. Aznar, dado su dudoso pasado democrático y nula oposición a la dictadura, necesitaba también unos antecedentes históricos respetables sobre la actuación de la derecha española en el pasado y a cuyo frente ahora se encontraba él. La aquiescencia de esa derecha con la dictadura había sido similar a la suya por lo que nunca habría de reprocharle nada en ese sentido. No se trataba de clarificar nada historiográficamente sino de legitimar políticamente al Partido Popular. Así, y situada la izquierda ya en la oposición, el debate sobre el pasado empezó a trascender a la opinión pública de la mano de la tan traída y llevada cuestión de la recuperación de “la memoria histórica”.²

Esta cuestión empezó a recabar la atención de los estudiosos españoles en la década de los noventa. Se abrió así el debate historiográfico sobre ese pasado cuya importancia para el presente sigue plenamente vigente, pero las circunstancias políticas españolas han arrebatado este debate del ámbito académico y lo han trasladado al campo de batalla de la lucha política partidista.

² Término en sí mismo polémico que conlleva una aparente paradoja, la de encerrar dos conceptos distintos, historia y memoria, o bien la de ser sencillamente intercambiables si al referirnos a la memoria, no lo hacemos a la individual e intransferible de cada uno sino a esa abstracción llamada “memoria colectiva”. La bibliografía especializada sobre este complejo asunto es muy amplia. Un libro de referencia obligada es Ricoeur, Paul: *La memoria, la historia, el olvido*. Madrid, 2003; el de Vidal-Naquet, Pierre: *Los asesinos de la memoria*. Madrid, 1994, es un firme alegato contra la mentira que los historiadores tienen la obligación de combatir sin titubeos. Para el ámbito español, Bedmar, Arcángel (coord.): *Memoria y olvido sobre la Guerra Civil y la represión franquista*. Lucena, 2003 y Silva, Emilio/Esteban, Asunción/Castán, Javier/Salvador, Pancho (coords.): *La memoria de los olvidados. Un debate sobre el silencio de la represión franquista*. Prólogo de Paul Preston. Valladolid, 2004, dan cumplida y variada información. Desde la perspectiva de la crítica cultural son imprescindibles Stucki, Andreas/López de Abiada, José Manuel: “Culturas de la memoria: transición democrática en España y memoria histórica. Una reflexión historiográfica y político-cultural”, en: *Iberoamericana*, IV, 15, septiembre de 2004, pp. 103-122 y Stucki, Andreas/Gerber, Beat/López de Abiada, José Manuel: “Recuerdo y olvido en la España contemporánea. Nuevos planteamientos historiográficos y de crítica literaria: textos y contextos”, en: *Pensamiento y cultura*, 8/12/2005, pp. 137-155. Y, finalmente, una magnífica síntesis de fondo y forma abordando lo fundamental del asunto en Santamaría Osorio, Julián: “Memoria histórica y consenso”, en: *El País*, 18/05/2006, pp. 15-16.

La cuestión de “la memoria histórica” desde la victoria de Rodríguez Zapatero se ha convertido para la izquierda en una cuestión de simple justicia, “de reparación”.³ Pero para la derecha es una ruptura del consenso constitucional que hizo posible la transición, lo que vendría a mostrar la verdadera faz de una izquierda sectaria y radical dispuesta a desestabilizar la democracia. Se ha pasado pues directamente de lo que apenas debiera ser un debate intelectual y académico sobre el pasado, qué hacer con él y cómo gestionarlo, a la pura y simple beligerancia política, a la utilización de la historia como arma de combate.

La victoria electoral de Rodríguez Zapatero en el 2004, por las circunstancias políticas de todos conocidas derivadas de los atentados terroristas del 11-M, habría venido a enturbiar y radicalizar aún más los fundamentos ideológicos de dicho debate. Debate que debería centrarse únicamente sobre el pasado propiamente dicho: la Guerra Civil y el franquismo pero, en la actualidad, a diferencia de las etapas anteriores, tal debate no es posible pues ha explotado más políticamente que historiográficamente, se halla completamente contaminado y se utiliza a la manera que exponía Orwell, para controlar el pasado y preparar el futuro. La historiografía profesional, salvo alguna pequeña excepción, ha evitado en general entrar en una confrontación dialéctica que no considera propiamente historiográfica. El mal llamado “revisionismo”, como trataremos de explicar después, es puro “ideologismo”, es un falso revisionismo y, de alguna manera, es una contestación a las asociaciones que promueven la necesidad de recuperar “la memoria histórica”.

Semejante falso debate se centra en una dicotomía previa: aceptarlo o desecharlo. En el primer supuesto no podría ser otra cosa que una simple contraposición entre la historiografía y la *historietografía* que

³ Rawls, John: *Justice as fairness. A Restatement*. (Edited by Erin Kelly) Cambridge, 2001 (*Justicia como equidad. Una reformulación*. Traducción de Andrés de Francisco. Barcelona, 2002). Su obra cumbre es su famosa *A Theory of Justice*. Cambridge, 1971, permanentemente reeditada (*Teoría de la Justicia*. Madrid, 2002). Los revisionistas que se pretenden “liberales” y rechazan toda posibilidad de “reparación” por considerar que así se rompen los pactos de la transición, podrían leer también de este gran maestro (de los de verdad), no podemos saber si con provecho, *El liberalismo político*. Traducción de Antoni Doménech. Barcelona, 2004, en la esperanza de que se les pegara algo.

dimana de la renovada propaganda neofranquista. Y con propagandistas no se debate. Es una pérdida de tiempo absoluta pues utilizando lenguajes distintos, ajenos, difícilmente puede llegar a establecerse algún tipo de comunicación y consiguientemente debatirse con algún tipo de beneficio intelectual o académico. En el segundo supuesto, su rechazo, obvio es decirlo, no ha lugar a debate alguno salvo las recurrentes andanadas propagandísticas de algunos periodistas y sus medios afines en sentido unidireccional que no hallan, por más que busquen enfebrecidamente la polémica, respuesta alguna.

2. La “segunda” transición (1996-2004): propaganda y política

El ex-presidente del Gobierno José María Aznar, insatisfecho con los resultados de la transición a la democracia se convirtió en el más destacado avalista político del actual “revisionismo neofranquista” que con tanta vehemencia se esgrime desde los medios de comunicación. El sobrenombre de “Señor de las Azores”, con el que quizás pase Aznar a la historia, no es nuestro sino de él mismo cuando dice en uno de sus libros autojustificativos como gobernante que España, antes de su llegada al poder, se había refugiado en sí misma y cargaba sobre sus espaldas con una larga tradición de aislamiento que sólo pudo romperse con la famosa foto de las Azores. Es decir, gracias a él y no por su irresponsable apuesta apoyando una guerra ilegal en contra de la legislación internacional, que fue lo que verdaderamente le proyectó al primer plano de la foto famosa y cuyos negativos efectos no dejan de incrementarse cada día que pasa. Se conoce que los anteriores gobiernos de Felipe González actuaron sumidos en un absoluto ensimismamiento hasta que él sacó a España de su secular aislamiento. Evidentemente el ex-presidente del gobierno español no sólo es modesto en grado sumo sino que como historiador se pone a la altura de los más destacados revisionistas por él patrocinados.⁴

Aznar se refirió a la necesidad de una segunda transición considerando que la etapa del PSOE no había cerrado propiamente el pasado (a

⁴ Aznar, José María: *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*. Barcelona, 2004.

su gusto hay que entender) y que la llegada del Partido Popular al poder exigía una reconsideración general de determinados puntos que, además, el ex-presidente dejó plasmados por escrito.⁵

Semejante reivindicación cuestionaba a todo el conjunto de tratadistas que consideran la transición como un proceso completamente cerrado. Sitúan cronológicamente la etapa de transición política entre los años 1976-1982 y la de consolidación democrática entre 1982 y 1986 con la incorporación de España a la OTAN y a la Comunidad Europea. Aznar se erigía pues en historiador *pro domo sua*. Desde entonces, y hasta desembarcar en sus lecciones históricas y de política internacional como conferenciante invitado en la universidad norteamericana de Georgetown, no ha dejado de mostrar una gran afición a hacer la historia y después a escribirla a su manera o a que se la escriban en plena coherencia con la mejor tradición autoritaria de la que proviene. La transición se habría cerrado en falso, planteamiento en el que coincidirían las posiciones más radicales de la derecha con las equivalentes de la izquierda si bien por razones absolutamente distintas.

Plenamente consciente de que el poder en un Estado democrático se conquista y se mantiene con el imprescindible apoyo de la inteligencia, cuyos cultivadores, los intelectuales, son quienes mejor o con más eficacia se encargan de todo tipo de legitimaciones y deslegitimaciones, trató Aznar de ganárselos discretamente aunque con escaso éxito en su ardua anábasis hacia la cima del poder. Al actual presidente de la FAES (Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales), siempre le gustó presumir de lecturas (Azaña y la generación del 27 y biografías de grandes estadistas como Winston Churchill en la esperanza de que se le pegara algo de ellos) y flirtear con quienes siempre están dispuestos a dejarse cortejar y pudieran serle útiles para ganar las elecciones y para justificar sus decisiones. Algunos “muy relevantes” aceptaron el envite o se postularon directamente (Pedro J. Ramírez y Federico Jiménez Losantos), con la esperanza de obtener mayor poder e influencia a cambio de tales servicios, bien aspirando a presidir plataformas mediáticas que pudieran ensombrear el éxito de otros medios de la competencia como PRISA o la SER, bien sentándose en el Consejo de Ministros para tratar de reeducar el gusto de la ciudadanía tras la prolongada

⁵ Aznar, José María: *España. La segunda transición*. Madrid, 1994.

etapa socialista mostrando a “los torcidos” (la izquierda) el limpio camino de La Verdad.

Para hacer historia, tal y como se proponía hacer Aznar, necesitaba también quien se la escribiera *ad usum Delphini*. Aparte de los intelectuales que el poder pone directamente en nómina, conviene siempre mantener las mejores relaciones posibles con todos los demás pues “el fondo de reptiles” no da para todos y el menosprecio nunca es una buena inversión para nadie, pero aún menos para un político. El problema es que con escasísimas excepciones los intelectuales más brillantes (no precisamente los más mediáticos), se habían pasado ya por “la bodeguilla” de González, y aquellos que, desencantados, empezaron a dejar de frecuentarla no se sentían especialmente atraídos por quien, todavía en 1979 como militante de Alianza Popular, el partido de Fraga Iribarne, escribía:

Vientos de revancha son los que parecen traer algunos de los ayuntamientos recientemente constituidos. El de Guernica aprueba por unanimidad retirar la medalla de la villa, así como todos los honores concedidos al anterior Jefe del Estado, que aunque moleste a muchos gobernó durante 40 años y se llamaba Francisco Franco [...] En Coslada (Madrid) las calles dedicadas a Franco y José Antonio lo estarán a partir de ahora a la Constitución. En Valencia la Plaza del Caudillo pasará a llamarse del “País Valenciá”. Y no hemos hecho más que comenzar.⁶

Por lo visto le sorprendía negativamente al joven Aznar de entonces que alguno de los primeros ayuntamientos democráticos constituidos después de cuarenta años de dictadura, como el aludido de Guernica, desposeyeran a Franco de los honores recibidos como botín de guerra. Y aún más que lo fuera por unanimidad (ésta democrática) del concejo, a diferencia del que le concedió la medalla por el gran mérito para obtenerla, suponemos, de haberles mandado a los guerniqueses unas cuantas escuadrillas de aviones “nacionales” (italianos del fascista Mussolini y alemanes del nazi Hitler fundamentalmente) para bombardearles la ciudad en 1937 con bombas incendiarias y reducir el casco histórico de la ciudad a cenizas, aparte de ametrallar en vuelo rasante a la población

⁶ Aznar, José María: “Vientos que destruyen”, en: *La Nueva Rioja*, Logroño, 9/05/1979.

que, literalmente, huía de la quema. Como para estar agradecidos. Extraño y compungido razonar en quien en la autoalabanza citada afirma haber sido “liberal” desde la mismísima cuna, lo que es una burda y elemental falsificación de su biografía.

Semejante dolorido talante como el reseñado no era la mejor muestra de “pedigrí” democrático para encandilar con su proyecto a intelectuales de prestigio acreditado aunque, naturalmente, alguno hubo (María del Carmen Iglesias, Jon Juaristi, Fernando García de Cortázar, Fernando Sánchez Dragó), que con mayor o menor entusiasmo e interés contribuyeron a la legitimación democrática del Partido Popular y de su líder. Sin embargo, no supuso impedimento para que alguna que otra pluma de alquiler o sencillamente en venta del periodismo mediático se encontrara dispuesta a ponerse de nuevo al más fervoroso “servicio de la Patria” si se era retribuido en consonancia con semejante sacrificio.

Ganó Aznar las elecciones en 1996 no tanto por sus méritos, que los tenía, como haber disciplinado, cohesionado y preparado a su partido para la conquista del poder y haber administrado con solvencia el gobierno “autonómico” de Castilla-León (después de haber clamado tanto contra las Autonomías que habrían de poner en peligro la unidad de la Patria), como por el propio desgaste y los errores del partido gobernante. Al PSOE le estallaban los escándalos de corrupción como los petardos de feria de los niños, entre las mismísimas piernas y sin previo aviso y, semejante dinámica junto con el relanzamiento del lamentable caso del GAL por el juez Baltasar Garzón, despedido con González, no hacía sino minar irreversiblemente a González y al PSOE. Dadas las circunstancias parecía terminado el ciclo socialista y abrirse la posibilidad de un nuevo ciclo político de largo recorrido liberal-conservador. Se le abría pues a Aznar una excelente oportunidad histórica para afirmar a la derecha democrática que representaba en el poder para una buena temporada. Pero, paradójicamente, el mismo Aznar se encargó de abortar ocasión tan propicia para ello.⁷ Quizás es aún pronto o

⁷ El mismo Aznar se ha encargado de hacer su propio balance con bastante poca fortuna en su obra citada, *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*. Barcelona, 2004. Semejante testimonio trata de una visión más que personal, personalísima, de Aznar ya que se centra únicamente en los supuestos logros alcanzados bajo su mandato sin el más mínimo ejercicio (intento al menos) de autocrítica.

sea un poco precipitado llegar a conclusiones definitivas sobre la gestión de Aznar al frente del gobierno de España entre 1996 y 2004 pues, aún alejado del poder, no ha abandonado la política y aún habrá de sorprendernos con alguna que otra salida de pata de banco.⁸

3. El Gran Padrino

Plenamente consciente de la importancia de recibir apoyos desde el mundo de la cultura y desde los medios informativos para poder sacar adelante su proyecto de “regeneración”, más bien de “reconducción”, de la política española que se encontraba en las peligrosísimas manos de los socialdemócratas españoles que no hacían sino invocar y aplicar en su país políticas radicales y desestabilizadoras, marxizantes o frente-populistas aprendidas de otros peligrosos revolucionarios como Willy Brandt y Olof Palme..., el ex-presidente del Gobierno decidió constituirse en el Gran Padrino del revisionismo neofranquista. Aznar

Incorre en múltiples errores a pesar de (o precisamente por) la ayuda prestada por José María Marco para escribirlo cuando no en distorsiones e incluso simples mentiras, como que siempre fue un liberal y entró en política para hacer aceptar la Constitución a quienes no creían en ella..., ¡como él mismo! Aznar es un inequívoco neoconservador extremo en plena coherencia con sus pupilos “culturales” tipo Pío Moa y adscritos. El libro denota una personalidad muy alejada del hombre sencillo que pretendió ser para demostrar, “sin complejos”, el peligroso megalómano que lleva dentro y que, desde que su partido perdió las elecciones, fundamentalmente gracias a él, no deja de arrastrar su rencor por las esquinas. Si la medida de un hombre la da cómo influye sobre él el ejercicio del poder y cómo se comporta una vez que lo abandona, el retrato de José María Aznar López resulta tan gris y mediocre como el de su admirado general Franco.

⁸ Un análisis crítico desde la izquierda democrática, abundando en el “franquismo sin Franco” que Aznar ejerció una vez conseguida la mayoría absoluta, es el del brillante escritor prematuramente desaparecido, Vázquez Montalbán, Manuel: *La Aznaridad. Por el imperio hacia Dios o por Dios hacia el imperio*. Barcelona, 2003. Para un balance de su gestión desde una perspectiva menos radical, el libro del historiador centrista, también prematuramente desaparecido, Tusell, Javier: *El Aznarato. El gobierno del Partido Popular, 1996-2003*. Madrid, 2004, resulta muy útil. Análisis ambos muy ilustrativos pero que deberán ser completados y complementados por otros ya que en ambos falta el estudio de los últimos meses de gobierno de Aznar.

necesitaba reescribir la historia y potenciar desde los medios de comunicación la buena nueva de una derecha siempre angélica frente a una izquierda siempre demoníaca.

Estaba claro que periódicos independientes y de gran tirada como *El País*, que contribuyen decisivamente a la formación de opinión en importantes sectores profesionales del país aunque de orientación liberal-progresista o de centro-izquierda, y emisoras de gran audiencia como la SER pero de la misma orientación “revolucionaria”, nunca habrían de apoyar a un liberal reprimido. Si se es de verdad “liberal”, o de “centro”, hay que serlo “sin complejos”. Pero en cuanto Aznar ganó por mayoría absoluta las siguientes elecciones se quitó la máscara. Su talante... ¿Cuál de ellos? ¿El de cuando escribía para *La Nueva Rioja*? ¿El “centrista” previo a 1996? ¿El que inaugura en 2000 y en el que parece definitivamente encastillado? Su pretendido “liberalismo” fue una mera añagaza para conquistar los sectores políticos moderados del país más o menos descontentos e irritados con los escándalos producidos bajo los últimos mandatos del PSOE.

Así que dadas las circunstancias señaladas y las escasas plumas y voces verdaderamente relevantes disponibles, tuvo nuestro hombre que acudir al mercado negro donde la oferta de plumas y plumillas dispuestas a escribir lo que se les pida siempre es abundante. Y así, ante las numerosas ofertas, pudo cooptar y reclutar a un nutrido grupo de periodistas y escritores que le ayudaran en su particular “cruzada” contra la peligrosa “izquierda” de González (tan peligrosa que le hizo una huelga general su propio sindicato UGT) a la que había que desalojar del gobierno fundamentalmente por patriotismo. Con tal fin era preciso emprender una campaña de “pedagogía histórica” de largo alcance sobre el papel desempeñado por las derechas en nuestra más reciente historia, pues éstas necesitaban al menos que se remozara urgentemente la fachada para poder andar por el mundo con la frente bien alta. “Sin complejos”.

Así que se convirtió rápidamente desde el poder en el “gran patrocinador” del espectacular despliegue propagandístico orquestado por el Partido Popular para legitimar los orígenes filosóficos, ideológicos, históricos y políticos de las derechas españolas. Ardua tarea. Para tan incommensurable hazaña necesitaba un verdadero ejército de profesionales de los medios como Pedro J. Ramírez, José María Ansón, Jaime Campmany, Federico Jiménez Losantos, César Alonso de los Ríos, Martín Prieto, Alfredo Urdaci, Alfonso Ussía, Isabel San Sebastián...

Y, en el terreno pretendidamente historiográfico podía contar con hombres como Pío Moa, que era publicitado desde los medios de titularidad pública por el mismísimo director de informativos de TVE, Alfredo Urdaci.⁹ Éste, no tuvo empacho en anunciar en el telediario de mayor audiencia una amplia entrevista de Pío Moa con el periodista afín al Partido Popular, Carlos Dávila, en su programa de la segunda cadena de RTVE, quien presentó a Moa, un publicista irrelevante, como un prestigiado historiador que renovaba caminos anteriormente trillados por la simple publicación de un exitoso libro, comercialmente hablando, mero compendio de tópicos sobre la Guerra Civil¹⁰ mientras que otros historiadores de prestigio que publicaban obras de importancia para la historiografía española, como Ángel Viñas, Francisco Moreno, José Álvarez Junco, Juan Pablo Fusi o Santos Juliá, por ejemplo, cuando publicaron sendos estudios valiosos y singulares, no se les hizo partícipes del evidente privilegio concedido al libelista Moa de ser publicitados a bombo y platillo desde la televisión pública.¹¹

Aznar es el líder incuestionable del renacimiento o resurrección de la derecha española más dura que, tras la muerte de Franco, no tuvo más remedio que acomodarse a la nueva situación generada por la confluencia conjunta de los moderados de derechas y de izquierdas y esperar a que la lluvia demócrata e “izquierdosa” amainara un poco. Fue entonces cuando empezaron a proliferar “centristas” como los champiñones en los invernaderos plantados en tierra de secano frente a los feroces radicales que ocupaban el poder... Pero, una vez conquistada la mayoría absoluta mediante tales añagazas en el 2000, ya pudo empezar a desplegar de nuevo la vieja derecha bajo el impulso de su joven líder

⁹ Autor a su vez de libelos autojustificativos de su trayectoria profesional puesta al servicio de los intereses del Partido Popular. Véase Urdaci, Alfredo: *Días de ruido y furia. La televisión que me tocó vivir*. Barcelona, 2005 y, *Cómo salir del infierno. Crónica de un naufragio*. Barcelona, 2006.

¹⁰ Moa, Pío: *Los mitos de la Guerra Civil*. Madrid, 2003.

¹¹ Viñas, Ángel: *Franco, Hitler y el estallido de la Guerra Civil. Antecedentes y consecuencias*. Madrid, 2001; Moreno Gómez, Francisco: *La resistencia armada contra Franco. Tragedia del maquis y la guerrilla. El Centro-Sur de España: De Madrid al Guadalquivir*. Prólogo de Paul Preston. Barcelona, 2001; Álvarez Junco, José: *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*. Madrid, 2001; Fusi, Juan Pablo: *La Patria lejana. El nacionalismo en el siglo XX*. Madrid, 2003; Juliá, Santos: *Historias de las dos Españas*. Madrid, 2004.

las banderas victoriosas al son alegre de... la guerra. Fue el momento dulce de la derecha española que pudo beneficiarse así desde el poder férreamente controlado por Aznar de la herencia de una economía sanada, una buena gestión de la misma, y una favorable coyuntura internacional.

Con la mayoría absoluta en la mano el año 2000 era el momento de emprender grandes proyectos acordes con el tercer milenio que se iniciaba, era llegada la hora de acometer grandes reformas que permitieran consolidar y garantizar firmemente los intereses superiores de la Patria antes de que la izquierda pudiera recuperarse y regenerarse tras una amplia etapa de gobierno que había ido poco a poco minando la estructura de poder tradicional de España, al igual que la prepotencia y la corrupción que genera el ejercicio de la mayoría absoluta le fueron minando a ella. Por eso la imprevista pérdida de las elecciones en marzo del 2004 dejó a Aznar y al Partido Popular totalmente descolocados.

La inminente renovación en el poder del Partido Popular parecía cosa hecha en las vísperas electorales del 2004 aunque había indicios de que esa vez, a diferencia de lo ocurrido en las elecciones municipales, el electorado sí iba a pasar factura por los reiterados errores y mentiras en que un ensoberbecido Aznar no paraba de incurrir.¹²

Aznar redoblaba sus modos autoritarios con la aquiescencia tácita y disciplinada de su partido ya habituado a los mejores eslóganes provenientes del franquismo: “Franco manda y España obedece”. Es decir, Aznar insinúa, indica, señala, sugiere y el partido dice amén como un solo hombre. Los modos y maneras de la designación de su sucesor hablan por sí solos. “El que se mueva no sale en la foto” fue un eslogan muy gráfico de Alfonso Guerra pero plenamente asumido por toda nuestra ejemplar clase política. Rodrigo Rato habló y perdió el delfinato, Mariano Rajoy calló, y ganó la nominación. Ángel Acebes era el convidado de piedra para los fastos de proclamación imperial pues su

¹² Véanse los sucesivos análisis de expertos electorales como Barreiro, Belén: “14-M: Elecciones a la sombra del terrorismo”, en: *Claves de razón práctica*, 141, abril 2004, pp. 14-22; Santamaría, Julián: “El azar y el contexto. Las elecciones generales de 2004”, en: *Claves de razón práctica*, 146, octubre 2004, pp. 28-40; Lago Peñas, Ignacio/Montero, José Ramón: “Los mecanismos del cambio electoral. Del 11-M al 14-M”, en: *Claves de razón práctica*, 149, enero/febrero 2005, pp. 36-44.

verdadero destino no es otro que el del fiel segundón del jefe. La cuestión es ¿quién es el verdadero jefe?¹³

Desde el poder absoluto es perfectamente factible decretar la marginación, demonización o destrucción del “enemigo” político (interior, Ruiz Gallardón, o exterior, Rodríguez Zapatero) con la lección de Carl Schmitt bien aprendida a las espaldas. El adversario (*inimicus*) pasa a convertirse en enemigo (*hostis*), abriendo así la senda de la Guerra Civil.¹⁴ La guerra de las palabras precede siempre a la de los cañones. El diapasón de la guerra mediática ha sobrepasado ya holgadamente los límites inherentes a cualquier debate de índole intelectual para derivar por derroteros más propios del lenguaje tabernario.¹⁵

El ejercicio de la mentira, la calumnia, la maledicencia, y ya, visto lo visto, el insulto vulgar, son considerados armas legítimas de combate ideológico en nombre de la libertad de expresión. El hecho de contar con importantes grupos mediáticos le permite al Partido Popular mantener abierta una permanente confrontación ideológica contra la izquierda democrática, sistemáticamente presentada desde que está en el gobierno como un conjunto de irresponsables radicales aliados con los separatistas catalanes y a cuyo frente se encuentra un “bobo solemne”, un empecinado “traidor” a la Patria que sigue fielmente los dictados que le marca la banda terrorista ETA.

Ya se veía Moa, en tanto que figura más destacada de tan exitoso revisionismo y sumido en medio de la vorágine pre-electoral de 2004, entronizado poco menos que como el gran historiador de la muy cortesana corte del “Gran Padrino”. Los fastos de la boda de la hijísima de “El Señor de Las Azores” en “el marco incomparable del Monasterio de San Lorenzo de El Escorial” así parecían augurarle. Pero perdieron las elecciones, el

¹³ Véase en este sentido el interesante artículo de Santamaría, Julián: “¿Quién manda en el PP?”, en: *El País*, 3/05/2005, p. 12.

¹⁴ Schmitt, Carl: *El concepto de lo político*. Madrid, 1991, pp. 56-59.

¹⁵ Artículos como los de Jiménez Losantos, Federico: “Violencias”, en: *El Mundo*, 30/03/2001, p. 4, o “Una broma pesada llamada Zapatero”, en: *Libertad Digital*, 22/12/2005 y los de Ussía, Alfonso: “Patria y bandera”, en: *La Razón*, 17/04/2005 o “Una mierda”, en: *La Razón*, 2/03/2005, así como alguno que otro de San Sebastián, Isabel: “El disfraz del cobarde”, en: *El Mundo*, 8/02/2006, son una muestra tan significativa como lamentable de un pretendido periodismo que ha traspasado ya holgadamente todos los límites que establece la deontología profesional.

Partido Popular se echó al monte, y otra vez hubo que dejar el cálamo de “historiador” para empuñar de nuevo el altavoz del frente inherente al propagandista. Pues, haciendo una paráfrasis de Clausewitz: “La guerra es la mera continuación de la política por otros medios”¹⁶, ¿qué sería la política sino la continuación de la guerra a falta de mejores medios?

Parece evidente que la Guerra Civil de 1936 no cesa y continúa siendo objeto de confrontación ideológica, pero no bajo el formato académico propio de los debates intelectuales sino bajo el de la más burda propaganda. Propaganda que no remite en su algarabía de tratar por todos los medios de enturbiar la acción política del gobierno de la izquierda en el poder al igual que le ocurrió al reformista Azaña en el bienio 1931-1933.¹⁷

El ex-presidente del Gobierno José María Aznar puede legítimamente presumir ante sus más enfervorizados admiradores de un logro que nadie podrá negarle nunca: haberle devuelto a la derecha española el orgullo de serlo. “Sin complejos”. ¿Y por qué había de tenerlos? ¿Por haber sostenido al franquismo como otros de haber bendecido a Hitler o a Stalin? Pero, ¿y si resulta que el franquismo fue bueno para España? ¿Y si resulta que no sólo fue el mal menor sino el bien mejor? ¿Hubiera sido mejor disfrutar del *Gulag* soviético que sin la menor duda, afirman los revisionistas, el feroz Stalin habría impuesto a los españoles de haber ganado la República la guerra? Tal es la supuesta “renovación” historiográfica que se publicita a través de todos los medios disponibles. Pura historia virtual consistente en contraponer lo que no ocurrió, un *gulag* español si hubiere ganado la contienda la República a lo que sí ocurrió, una feroz represión que alcanzó entre 130.000 y 150.000 víctimas para el período 1936-1975. Cifras que convierten a los Pinochet y Milosevic, calificados de genocidas por la jurisprudencia internacional, en simples aprendices del general Franco.

Y aquí es donde “el fenómeno Moa” deja de ser un epifenómeno y se convierte en un suceso verdaderamente relevante, pues nos parece ya una evidencia que empieza a adquirir dimensiones culturalmente

¹⁶ Clausewitz, Karl von: *De la Guerra*. Barcelona, 1972, p. 58.

¹⁷ Véase Reig Tapia, Alberto: “La imagen pública del político: el caso Azaña a través de la propaganda antimasonica”, en: *La Masonería en la España del siglo XX* (VII Symposium Internacional de Historia de la Masonería española celebrado en Toledo, del 17 al 20 de abril de 1995, dirigido por José Antonio Ferrer Benimeli). Toledo, 1996, pp. 309-327.

preocupantes. Sobre todo tras la frustración e irritación que le produjo a la derecha autoritaria su desairado desalojo del poder tras las elecciones generales del 14-M cuando creían estar escribiendo sus mejores y más doradas páginas de la historia y nuestro hombre, Pío Moa, ya se veía entronizado como escritor (“intelectual”) de corte. Ahí es nada: enseñando historia (mitos) a todo un presidente del gobierno capaz hasta de hablar catalán en la intimidad.

El Partido Popular se ha lanzado a una batalla política desestabilizadora cuyos resultados no podemos aún prever mientras el neofranquismo reaccionario prosigue su persistente campaña propagandística legitimadora de esa derecha renacida que se siente fuerte y capaz de reconquistar el poder en el todavía lejano horizonte del 2008. Por eso cuanto peor, mejor, para tratar de abreviar al máximo la legislatura, para tratar de impedir que se consoliden las reformas emprendidas por el gobierno de Rodríguez Zapatero. Y mientras tanto toda la corte mediática de “El Señor de las Azores” sigue haciendo su trabajo cual ejército de decididas termitas aun a riesgo de que las columnas del templo se precipiten sobre sus mismísimas cabezas. Ellos se encargan de manipular “las fuentes” desde su mismo origen sobre las cuales los *historietógrafos* del futuro escribirán su “historia”, una historia de falacias, calumnias y mentiras. Es decir: la historia de la derecha española, la única verdaderamente legitimada para gobernar España.

Habiendo sido “El Señor de las Azores” tan humillantemente desalojado de la escena, no del poder, puesto que no era candidato, sino del dorado altar de la historia al que tanto aspiraba, no puede sorprender que desde la fundación que preside porfie con verdadero ahínco por tratar de escribirla a su propio gusto. Pero, al igual que Moa, es un mal llamado historiador, Aznar no puede serlo bueno de sí mismo y de su obra de gobierno. Moa manipula la historia de la República y de la Guerra Civil con el fin de lavarle “históricamente” la cara a la derecha, y Aznar como “Gran Padrino” del revisionismo neofranquista apoya a cuantos se embarquen con decisión en semejante operación ya que así le roturan el camino de su propia legitimación retrospectivamente. La labor en este terreno de José María Marco es espectacular.¹⁸

¹⁸ Por ejemplo su artículo, Marco, José María: “Aznar”, en: *La Ilustración Liberal*, núms. 20-21, diciembre 2004, en el que no duda en presentárnoslo como “uno de

José María Aznar, pues, consiguió bajo su mandato y forzando todo lo que pudo las formas democráticas, hacer real ese “franquismo sin Franco” tan reivindicado como añorado. Su partido, bajo su indiscutible liderazgo, ha conseguido preservar el ideario fundamental de la derecha, el de los principios y valores esenciales de los vencedores de la Guerra Civil y sus principales beneficiarios franquistas.

Poco importa que sus indiscutibles logros sean ignorados por esa historiografía sectaria, por esos profesores, escritores e intelectuales resentidos. A pesar de ello el conjunto de sus más que sobrados méritos no podrán pasar desapercibidos al frío y objetivo dictamen de la historia. Ante semejante legado los historiadores del futuro tienen una ciclópica tarea, pero no tiene porqué preocuparse José María Aznar de cómo le juzgará la historia, esa historia manipuladora que denuncian sus propagandistas mientras entre ellos haya autores de la acreditada solvencia historiográfica de Pío Moa, de José María Marco o de César Vidal pues ellos se encargarán de hacerle justicia.

4. El actual revisionismo neofranquista

Ante la oleada de publicaciones triviales sobre temas históricos centrados en el período republicano que ya empieza a alcanzar el período franquista, y que nada tiene que ver con lo que entendemos por historiografía, cabe preguntarse si merece la pena entretenerse en analizar semejante fenómeno. Puede que, intelectual e historiográficamente sea irrelevante pero, sociológica y culturalmente, no lo es en absoluto, dado el volumen de ventas que alcanzan y la repercusión mediática de sus autores. El interrogante no es baladí pues, en los medios académicos, hay dos opiniones claramente contrapuestas al respecto.

Una, que desprecia el fenómeno por no considerar que dicha publicística merezca la menor atención de la academia no tratándose de estudios historiográficamente rigurosos y que no obedecen a otro fin que

los grandes líderes políticos españoles del siglo xx” y genuino “liberal”, no por accidente sino “por convicción”, o el dedicado a José Bono, José Antonio Alonso y Rodríguez Zapatero negándoles su condición de demócratas y acusándolos de franquistas; *cfr.*: *La Razón*, 17/05/2006.

relegitimar el franquismo y con él al Partido Popular, o a la fracción que actualmente lo dirige. El fenómeno desde el punto de vista de la historiografía tiene un valor epistemológicamente nulo. De esta posición participan todos los historiadores, algunos de los cuales hacen a lo sumo alguna velada alusión al fenómeno, pero sin citar abierta y explícitamente nombres, para evitar darles entrada a la polémica, que es lo que esta corriente publicística, que nosotros denominamos *historietográfica* frente a la historiográfica común de los profesionales de la materia, pretende y busca con verdadero ahínco, pues sin el apoyo de los medios no supone culturalmente nada.

La segunda toma de posición discrepa respecto a la primera en la necesidad de arbitrar algún tipo de respuesta, pues aunque ésta ya consta suficientemente en la bibliografía especializada disponible al efecto que sea más generalista y accesible a un público más amplio que, al no encontrar réplica alguna, pudiera pensar que quien calla otorga. Dada ya la evidente influencia que dicha publicística ejerce en las nuevas generaciones, dicha toma de postura, alertada ante la masiva venta que alcanzan tales obras, se siente preocupada por la influencia que puedan acabar ejerciendo o que de hecho ejercen ya este tipo de obras y, por consiguiente, hay que arbitrar algún tipo de respuesta adecuada al fenómeno.

Muchos de los nuevos lectores de la España democrática, sin el menor recuerdo que les vincule al pasado, pues las actuales generaciones de universitarios españoles han nacido ya después del fallido intento de golpe de Estado del 23-F (1981), sucumben ante la pretensión desmitificadora que dicen ofrecerles sobre la izquierda gobernante a la que se acusa de desmembrar España y pactar con el terrorismo de ETA. Arremetiendo contra su pasado, es decir la II República, contra los pretendidos gloriosos resistentes republicanos frente a Franco durante la Guerra Civil y el franquismo, presentándolos como radicales revolucionarios anti-sistema no hacen sino minar la base social y política de la izquierda actual en el gobierno, que es de lo que se trata. De tal manera, el consecuente anti-franquismo de los demócratas se muestra como un auténtico mito bajo el que se disimulan peligrosos revolucionarios capaces de cualquier cosa con tal de conquistar y permanecer en el poder. Tal y como habría hecho el PSOE en las últimas elecciones sirviéndose de los atentados terroristas de Atocha. Se presenta a Franco y a su régimen como un mal menor frente a los horrores que hubiera

acarreado una victoria republicana que habría convertido España en un país satélite de Stalin. Por consiguiente la izquierda de entonces y la de ahora resulta tan peligrosa como poco de fiar y nula o tibiamente demócrata.

¿Hasta qué punto nos encontramos ante un verdadero neofranquismo revisionista? Fernando Savater afirmó hace unos años que era imposible un “neofranquismo” sin Franco, pues fue tan inquietantemente soso que, al igual que parecía incapaz de morir, su misma sosera le impediría resucitar. El “aciago caracol franquista” habría pasado sin remedio ni retorno “pero el rastro de su mucosidad aún es perceptible en diversas instituciones y manías de la vida española”.¹⁹ El verdadero alcance e influencia de este “neofranquismo” historiográfico está aún por determinar y nos tememos que la nueva asignatura “Educación para la ciudadanía” que está activando el gobierno llega tarde, como con su lucidez habitual denuncia este imprescindible escritor.²⁰

Los entusiasmados publicistas neofranquistas actúan bajo sustanciosos contratos al servicio de quienes pretenden legitimar determinadas actuaciones políticas sobre la base de manipular la historia. Los sectores más conservadores de la sociedad española están encantados de que periodistas como Pío Moa, José María Marco o César Vidal vengán a reafirmarles en los viejos valores e ideales franquistas. Jamás renunciaron a ellos, pero una vez establecido un régimen democrático los pusieron discretamente en sordina y, ahora, de la mano de estos incontinentes escritores, los ven venturosamente legitimados y elevados, nada menos que en nombre de la historia, a la categoría máxima de “verdades” definitivamente establecidas.

Hoy en día el fenómeno Moa y todo lo que su entorno conlleva representa entre nosotros uno de los máximos ejemplos de la degradación de la historia a la que dicen pretender servir. Le acompaña en tan extravagante aventura un nutrido grupo de periodistas algunos de los cuales incomprensiblemente se han autodegradado expulsándose a sí mismos de su añeja condición de historiadores profesionales para asumir sin ambages la de “legitimadores” intelectuales del señor Moa, o políticos del “Señor de las Azores”, su patrocinador, encontrándose, al

¹⁹ Savater, Fernando: “Lo que queda de Franco”, en: *El País*, 20/11/1992, p. 17.

²⁰ Savater, Fernando: “En defensa propia”, en: *El País*, 12/08/2006, pp. 13-14.

parecer, muy complacidos de destacar ahora como altavoces propagandísticos del personaje que ellos mismos tanto contribuyeron a potenciar. La consideración de “tonto útil” con que la derecha franquista descalificaba a los “compañeros de viaje” del PCE que, sin ser militantes del partido comunista, asumían o secundaban las directrices de la izquierda por él inspiradas sin excesivo espíritu crítico dada la plena coincidencia en el objetivo principal y determinante: desgastar el franquismo, acabar con la dictadura cuanto antes, vuelve a adquirir hoy toda su significación al servicio de la derecha española más radical para mayor pasmo de propios y extraños. Se trata ahora de acabar con Rodríguez Zapatero a costa de lo que sea, incluidos determinados principios, siempre extraordinariamente maleables para las personas de moral dudosa que desprecian la más mínima deontología profesional.

Vagábamos confusos en la sima de una inmensa ignorancia colectiva cuando Pío Moa se dio cuenta de semejante catástrofe cultural y se aprestó a rescatarnos de ella con su magmática obra haciendo declaraciones tan risibles como que:

La reciente historia de España está muy tergiversada. Me he dado cuenta de ello en mis investigaciones. Las versiones dadas sobre la República y la Guerra Civil no tienen contraste con los datos y la propia prensa de la época.²¹

Tan significativo y perspicaz hermeneuta se ha dado cuenta de semejante problema epistemológico y, sobre la base de su experiencia como reputado investigador, sus amplios conocimientos de historia de España y agudeza analítica, se apresta a sacarnos a todos de nuestra ciega e irresponsable ignorancia. La historiografía contemporaneísta española ya puede dormir tranquila y seguir vagando tranquilamente pues, para fortuna del hispanismo todo, los españoles disponen de un nuevo Leonardo Da Vinci capaz él solito de revolucionar el estado de nuestros conocimientos sobre nuestro oscuro e ignoto pasado.

²¹ Pío Moa entrevistado por Pedro F. Barbadillo, en: *Generación XXI*, núm. 49, noviembre 2000, p. 19.

5. Un ideologismo insustancial

Un revisionista, según el DRAE, es aquél que somete a revisión metódica, doctrinas, interpretaciones o prácticas establecidas con la pretensión de actualizarlas. Nunca mejor dicho, pues es lo que efectivamente “pretende” Moa, pero su esfuerzo no pasa de ahí, de intento obviamente fallido. Para “revisar” hay que empezar por crear o establecer un nuevo discurso alternativo al previamente establecido, y el de Moa es el mismo de siempre. Su discurso no se aparta un ápice de un elemental ideologismo sin más fin que legitimar el franquismo. Vuelve Moa a los planteamientos franquistas clásicos con ligeros retoques formales de lenguaje para acomodarlos a los nuevos tiempos democráticos y que no chirrien más de lo indispensable en las mentalidades liberales y abiertas de la España actual. Hay que guardar las formas. Pero cumplido dicho trámite de lo que se trata es de satisfacer principalmente a su público, es decir, a la derecha española ideológicamente huérfana desde la muerte de su inolvidable general y que en definitiva es quien le patrocina y le paga. La historia verdadera no es otra cosa que un permanente revisionismo o revisión si se prefiere, pero la metodología de Moa al respecto brilla por su ausencia.

El “revisionismo” puede que sea “políticamente” incorrecto en la mayor parte de los partidos de cualquier signo político, pero ha gozado siempre de un amplio crédito en los medios intelectuales y críticos de cualquier sociedad libre. Las razones del pretendido rechazo al “revisionismo neofranquista” que ahora encarnan Moa, Marco, Vidal o Martín Rubio, una vez jubilado Ricardo de la Cierva, el más grande de todos los *historietógrafos* franquistas hasta ahora conocidos, son muy otras. No conocemos otra “ortodoxia histórica”, que la franquista, tan reciamente encarnada por el mentado Ricardo de la Cierva, quien *in illo tempore* intentaba imponerla (se le nombró para ello) por mandato político directo de las alturas con todos los medios represivos disponibles a su alcance (férrea censura en defensa de la legitimación franquista) y contundentemente ejercidos por su singular jefe (tijeretazos, puñetazos y gritos descompuestos) desde el Ministerio de Información (“desinformación”) que, a la sazón, regentaba el verdaderamente incombustible Manuel Fraga Iribarne, hoy transmutado en “Don Manuel”, todo un político moderado frente a los jabalíes que él mismo alimentó a sus pechos.

Hoy, felizmente instalados en un Estado democrático que impide institucionalizar la censura, los medios para hacer prevalecer determinada hegemonía ideológica son otros. Evidentemente, para la difusión de determinadas “ideas” o para conseguir “imponer” determinados planteamientos ideológico-políticos nada mejor que servirnos de la circunspecta autoridad que nos proporciona la historia aún a costa de degradar su nombre. La tarea del verdadero historiador consiste fundamentalmente en sustraer “los hechos históricos de los ideólogos que los explotan”.²² Moa no es un revisionista propiamente dicho. Es un simple ideólogo (legitimador), eso sí, apenas en la tercera acepción de las cuatro que ofrece el DRAE: “Persona que, entregada a una ideología, desatiende la realidad”. Moa no “revisa” nada. “Reproduce” simplemente lo mil veces dicho y repetido anteriormente hasta la saciedad con infatuadas pretensiones de novedad historiográfica.

En un tiempo verdaderamente asombroso, el que media entre 1999 y la actualidad, ha sido capaz –dice– de revisar *toda (sic)* la historiografía contemporánea. El solo la ha puesto “patas arriba” y dado su inconmensurable talento y asombrosa capacidad de trabajo nos ofrece cada pocos meses un nuevo paradigma historiográfico, bien sobre la malhadada República *in genere*, sobre alguno de sus aspectos concretos, como la revolución de Asturias o las maldades inherentes del Frente Popular, o bien sobre los inmediatos antecedentes de la Guerra Civil o sobre todas las complejas dimensiones del conflicto, internas o externas, y en todos y cada uno de sus apartados (los mitos) o “profundizando” en algunos de ellos como la compleja cuestión de los crímenes de guerra (los de la izquierda, claro), etc, etc.

Pero no hay que engañarse, a Moa no le impulsa un siempre noble intento de revisionismo historiográfico encaminado a deshacer entuertos y establecer modestas verdades de suyo siempre revisables. Todo su afán obedece a un fin previamente establecido y en función del cual cobra: demostrar la maldad de la izquierda y la bondad de la derecha, es decir, el maniqueísmo y la simplificación propias, en definitiva, del mundo del que proviene (el izquierdismo sectario) y en el que gozosamente ha venido a instalarse (el derechismo sectario). Al fin y al cabo

²² Vidal-Naquet (*op. cit.*), p. 35.

los extremos siempre se tocan. El mismo se encarga de dejarlo perfectamente claro. Habla el “historiador”:

En los años 30 en España había un enfrentamiento como en el resto de Europa y tuvo una derivación porque la izquierda se radicalizó y no por culpa de la derecha. La CEDA fue esencialmente moderada y legalista.²³

Las cosas claras desde el principio. La gran “ciencia” historiográfica del historiador de la derecha sectaria, la gran renovación historiográfica que nos aporta, el más legítimo revisionismo que nos ofrece, consiste en afirmar que la sectaria era la izquierda, es decir, él mismo, y que la izquierda es sectaria por definición y la derecha, ya instalado él en ella, es angélica en su misma esencia. Es decir, de “revolucionario” visionario a “contrarrevolucionario” visionario. Un tránsito ejemplar. Ahora sólo queda confiar en que deje de ver visiones y se limite a analizar con rigor la realidad. ¿Cómo no va a ser bendecido semejante converso por los grupos que le apadrinan y los notables que le promocionan?

Frente a este tan noble como meritorio empeño “revisionista” se encontrarían supuestamente atrincherados no ya los izquierdistas rancios de siempre, esos resentidos intelectualillos y profesorcillos universitarios que no aceptan ni se resignan (?) a que Franco ganara la Guerra Civil, aunque la inmensa mayoría de ellos nacieran muchos años después de 1939, como él mismo, sino también toda la patulea estalinista (?) que al parecer les acompaña y que algunos creíamos políticamente desaparecida “definitivamente” tras la muerte de Stalin (1953) y el XX Congreso del PCUS (1956) en el que Nikita Jruschov denunció los crímenes, falsificación de la historia, y el desmedido culto a la personalidad de Stalin. Pero, por lo visto, no ha sido así de acuerdo con la nunca suficientemente bien ponderada sagacidad analítica de estos agudos escribientes que se dedican a la historia en sus ratos libres y dictaminan, con evidente perspicacia, que están rodeados de todo un ejército de “rojos” irreductibles.

El revisionista orgánico de la derecha dista de ser la golondrina que no hace verano. El arribismo desmedido de quienes se acomodan sin la menor dificultad a quien mejor les paga, pues viven por y para la polémica.

²³ Pío Moa entrevistado por Pedro F. Barbadillo (*op. cit.*), p. 19.

mica, está en alza y de él se nutren toda clase de falsarios que se aplican con febril entusiasmo a provocar todo tipo de “guerras mediáticas” que tratan por todos los medios de desencadenar y tanto les ayudan a vender sus libros a un público consumista que no quiere dejar de tener en su casa aquello que está más o menos de moda o se vende mucho. “Por algo será”, dicen unos y otros en la mejor tradición demagógica o estalinista de que la mayoría tiene siempre razón o no se equivoca nunca, o que es mejor equivocarse con ella que contra ella.

Tal argumentario es un recurso muy pobre pero viejo como el mundo y que con un poco de suerte les permite ir aumentando progresivamente su caché. Mucho ruido y pocas nueces era la reputada técnica o metodología de Ricardo De la Cierva y, lógicamente, la del discípulo, de nuevo en perfecta coherencia con el maestro. Insistimos, de propaganda saben un rato. El ruido sigue siendo el mejor detonante para el consiguiente *boom* publicístico. Una vez situados en la cresta de la ola, ridículamente envanecidos por los medios afines y un público fiel, se puede conceder el lujo de la suficiencia propia de todo recién desasnado que ya se cree por ello miembro de pleno derecho del más distinguido club de doctores.

Topamos, pues, de nuevo —y ya ha llovido—, con la misma impotencia argumental de la antigua “escuela historietográfica franquista”, verdaderamente coriácea, dogmática por definición, y que se sigue creyendo como en los viejos y buenos tiempos del pasado en plena posesión de “la Única Verdad Revelada” que ahora tratan de hacer resurgir con nuevos bríos nada menos que de la mano de “ex-grapos”. No cabe sino preguntarse: ¿Quién miente por sistema, quién falsifica con tan poca aplicación, quién pretende verdaderamente manipular la historia española del siglo xx? Muchos profesionales consideran que no merece la pena perder tiempo en un diálogo imposible destinado de antemano al fracaso puesto que la mera comunicación es imposible, ya que la historiografía emite en FM (frecuencia modulada) y la historietografía lo hace en OC (Onda Corta).

Estos nuevos intelectuales orgánicos cotizaban al alza pues la derecha, como es natural, siempre paga más y mejor a quien bien le sirve. Y plomíferos dispuestos a alquilar o vender su alma al diablo entre tanto intelectual en paro o que considere que no se le valora (paga) como él cree merecer, los hay siempre por centenares. No había más que decir lo contrario de lo ya abundantemente escrito sin necesidad de pagar derechos de autor y poner el cazo.

Hay casos verdaderamente paradigmáticos entre tantos posibles que de un modo u otro sirven a lo mismo que el señor Moa y que cuando es necesario le jalean y exaltan. El caso del distinguido *hooligan* mediático, Federico Jiménez Losantos es ciertamente espectacular. Esta supernova mediática constituido en la estrella de la COPE, la emisora de los obispos, este gran especialista en Azaña, este pretendido liberal pasó a la velocidad del rayo de Orihuela del Tremedal, provincia de Teruel, a la Villa y Corte de la Comunidad Autónoma de Madrid y capital de las Españas Autonómicas. La traslación no fue únicamente territorial sino también de concepto puesto que giró y giró sobre sí mismo y mudó de fervoroso militante comunista de “Bandera Roja” a las católicas ondas de la COPE (“tremendismo” se llama la figura), previa estadía también en el *ABC* donde asombró a su distinguido personal y a los más competentes hermeneutas del país con sus dizque “Comentarios liberales”.

Hoy, la supernova mediática de la COPE, flagela con singular impiedad todo lo que huele a izquierda desde su columna de *El Mundo* y su programa de radio *La Mañana*. Siempre en campaña ahonda día tras día con verdadero ahínco las heridas más o menos abiertas, no ya de sus antiguos camaradas sino de cualquier cosa que huelga a “progre” o no beba ensimismado los vientos políticos del Partido Popular. Utiliza para ello una demagogia cada vez más inquietante. Visto lo visto está claro que se ha concedido patente de corso para insultar y denigrar a sus oponentes políticos o a sus competidores profesionales (PRISA, la SER, Punto Radio, etc.), presentándolos ante sus oyentes y lectores como una auténtica recua de miserables más que añadir a su ya extensa y muy antigua lista de ofendidos de la que sin duda puede enorgullecerse. Así, en una carta a Tarradellas (20 de agosto de 1981), se refiere a la “imbecilidad de Suárez”, al “nacionalismo tronado de Pujol²⁴ y, sobre todo, de Barrera”, al “incoloro, inodoro e insípido Cañellas” al “bobo” de Rafael Arias Salgado o a los “marxistas de manual” tipo Raventós.²⁵

²⁴ Es tan cínico que, para su conveniencia, en otra circunstancia, critica a los críticos de Pujol.

²⁵ Sánchez Cervelló, Josep (Introducción, notas biográficas y edición): *Los papeles de Tarradellas. República, exilio y transición*. Prólogo de Carlos Rojas. Barcelona, 2005, pp. 189-194. Hay que decir que por aquel entonces acababa de ser víctima de un ignominioso atentado terrorista de Terra Lliure, brazo armado del nacionalismo

En cualquier caso, ninguno de los ejemplos citados, aún siendo en verdad espectaculares, y otros que pudieran esgrimirse de factura similar, podrían emular la asombrosa transición ideológico-política desplegada por Pío Moa que, de activo militante del GRAPO (Grupos de Resistencia Antifascista Primero de Octubre), una organización terrorista de extrema izquierda con abundantes delitos de sangre a sus espaldas (87 asesinatos), ha pasado a constituirse en el más destacado propagandista de la renaciente historietografía neofranquista tan jaleada por los medios afines a la derechona más extremosa. Ni los más negros nubarrones que imaginarse quepa serían capaces de enturbiar la cegadora luz historiográfica que ahora irradia incontinente de la pluma de Pío Moa.

No parece probable que estemos ante una auténtica revolución teórica similar al famoso “corte epistemológico” operado en el joven Marx humanista de los manuscritos económico-filosóficos frente al ya maduro y plenamente incorporado al materialismo dialéctico de *El capital*, según el clásico estudio de Louis Althusser²⁶, si bien, en el caso de nuestro hombre, tan asombroso viaje, se habría producido en sentido inverso. Pero no digamos más, pues, de todo esto debe de saber mucho más nuestro “historiador” ya que según nos ilustran las solapillas de sus recurrentes obras tiene “diversos estudios sobre la teoría marxista del descenso de la tasa de ganancia”, que confesamos no haber leído, pero que a él sin embargo, a la vista está, le han debido ser de extrema utilidad dichos estudios para, *sensu contrario*, aumentar la tasa de ganancia propia. Como buen teórico ex-marxista-leninista-maoísta pero mucho más práctico ha comprendido que ni teoría sin práctica ni práctica sin teoría. El mismísimo Vladímir Ilitch Uliánov, alias Lenin, *dixit*.

Las derechas españolas, aunque de momento sólo aparece una, la del Partido Popular, han saltado sin solución de continuidad del antifelipismo militante al antizapatismo ferviente. Atacan implacables al avieso Zapatero (“Bambi”) como antes al perverso González (“¡Márchese, señor González!”) que, en verdad, ocultaría bajo su sonrisa educada y su talante dialogante, una despiadada alma de chacal, pues les

radical catalán que le disparó a las piernas, lo que puede hacer comprensible su agitada crispación que, por lo que se ve, le descentró emocionalmente para los restos.

²⁶ Althusser, Louis: *Pour Marx*. Paris, 1965, traducción española e introducción de Marta Harnecker. México, D.F., 1968.

habría echado del poder sirviéndose de medios verdaderamente inconfesables. Tesis, por otra parte, indefendible y que no encuentra la menor apoyatura empírica, lo que no es óbice para que los portavoces mediáticos del Partido Popular la sigan repitiendo como un solo de trombón en la mejor tradición del nazi Joseph Goebbels, el inventor de la propaganda moderna: una indiscutible mentira debidamente repetida sin descanso ni medida acaba por convertirse en verdad no discutida. Esa y no otra es la “técnica” a la que tan ejemplarmente se aplican los ideólogos al servicio de la más rancia derecha española.

Estos arribistas son pocos pero bien avenidos y según sople el viento se acusa al crítico discrepante de “masón”, “marxista” o “rojo” *tout court*. Si se está en vena se les aplican calificativos aún más gruesos, y si previamente han seguido la atractiva ruta de los protagonistas de la película *Sideways* (“Entre copas”), ya sumidos en sus vapores etílicos, sacan la artillería pesada disparando su vocablo estrella más descalificador y que todos llevan dentro con el que cierran cualquier “debate” llamando “estalinista” al crítico, lo que les ahorra mayores digresiones pues es lo suficientemente severo de por sí como para dejar anonadado al espíritu más templado que les lea o se crea con mayor o menor buena fe sus fabulaciones. Que en el otro extremo haya siempre otro simple que en cuanto se contradice su catecismo particular o su singular visión de la realidad escupa otro vocablo de similar factura como “fascista” no nos sirve de consuelo pues, como decimos, los extremos se tocan, y cuanto más memos, más.

6. La guerra mediática de todos los días

Este neofranquismo con pretensiones historiográficas está bien arropado, patrocinado, jaleado, divulgado, publicitado, protegido y ensalzado por todos los grupos franquistas, neofranquistas, *neocon* o “liberal reformistas”, tal como quieren ser ahora las nuevas señas de identidad ideológica que se lanzan desde la calle Génova de Madrid, epicentro del poder de la derecha española.

Para la vanguardia propagandista de estos sectores, su publicista más destacado ha encontrado una verdadera mina en el hecho de hacerse la víctima, explotando recurrentemente el victimismo hasta límites insospechados pues aún proporciona réditos y otorga ventajas en este

país de viejos cristianos la figura del injustamente perseguido. La cantinela más habitual, de la que participa plenamente, como no podía ser de otro modo, toda la corte mediática que le acompaña, insiste en una pretendida y asfixiante hegemonía historiográfica de la izquierda sectaria que impide un sano debate intelectual. La izquierda habría impuesto sus criterios políticos y maniquea interpretación de nuestra más reciente historia a todo el conjunto del pueblo español, al que se supone tonto y siempre predispuesto a tragarse lo que le echen sin el menor espíritu crítico. En cualquier caso, la pretendida víctima propiciatoria dista de encontrarse sola en su esforzada tarea revisionista.

Por lo visto aún resopla el fuego del averno según nos alertan noblemente estos esforzados neo-cruzados y nos descubren de continuo nuevos y feroces estalinistas cada lunes y cada martes recién salidos de las zahúrdas de Plutón. Así que aún estaríamos rodeados en esta España maldita de Dios de unos peligrosísimos agentes del mal cuyo espíritu jamás acaba de desvanecerse del todo..., en el mejor de los casos se quedan “dormidos” (cual perversas células islamistas) pero, si se baja la guardia, se despiertan (o les despiertan los compañeros de viaje habituales) y nos la juegan otra vez como en el 711 de la mano del traidor Conde don Julián o en cualquiera de las fechas sucesivas en que se han traicionando las esencias mismas de la Patria (1812, 1837, 1868, 1873, 1931, ¿1978?, ¿1982?, ¿2004?).

Primero fue la morisma, después, los judíos y los falsos conversos, a continuación, los masones, los afrancesados y los liberales y, finalmente, republicanos, marxistas, anarquistas, comunistas, estalinistas, nacionalistas periféricos y amigos de los terroristas a los que habría lógicamente que añadir algún que otro “bobo solemne”. Es decir, la “Anti-Patria” de siempre. Los españoles estarían, pues, “rodeados” de pérfidos “rojos” recalcitrantes que no se resignan a dejar de manipular y enredar la historia evitando con sus torticeras acciones (publicaciones) que, “ellos”, los verdaderos profesionales de la historia española, limpien, fijen y den esplendor a la única Verdad Revelada: la suya.

¿De qué hegemonía de izquierdas a propósito de la Guerra Civil hablan estos distinguidos hermeneutas de la derecha pura y dura? Tal hegemonía distorsionaría la visión “objetiva” de la Guerra Civil y del franquismo por parte de la sociedad española que, desde la muerte de Franco, habría venido siendo manipulada imponiéndosele la versión resentida de los vencidos. Por tanto hay que lanzarse a una nueva cru-

zada mediática que restablezca el auténtico reino de la verdad, tarea a la que los media que les apoyan, *La Razón*, *El Mundo*, *ABC*, la COPE, etc., se entregan con verdadero entusiasmo.

¿Cómo sería posible “imponer” una hegemonía ideológica determinada en una sociedad libre y democrática como la española actual? La “imposición” sólo es posible en los regímenes totalitarios sometidos a una férrea censura y con un control absoluto sobre los medios de (des)información, pero en modo alguno es factible en las sociedades abiertas. ¿Cómo si no podríamos asistir a un “fenómeno mediático” como el que nos ocupa? ¿Dónde podríamos dar con el comisario político que dicta o impone unas supuestas tablas de la ley históricas a toda esta “escuela neofranquista” y a su “*Brunete* mediática” supuestamente perseguida y forzada a comulgar con ruedas de molino? Sin embargo, se trata de una persecución *sui generis* pues no paran de enriquecerse sus promotores desplegando su un tanto descolorido plumaje ideológico bajo indignas ardides demagógicas apelando a su genuino liberalismo para satisfacción de sus secuaces más pertinaces y el asombro y desconcierto de sus forzados espectadores.

A los demócratas de formación y convicción, no a los sobrevenidos, o a los verdaderos intelectuales, siempre les llama más la atención cualquier tipo de heterodoxia que de ortodoxia ya que denota, cuando menos, pensamiento crítico e independiente del *statu quo* de cualquier orden estando convencidos de que no existen verdades únicas procedentes de “revelación”, dogma o doctrina alguna, pues tienen la firme convicción de que las sociedades auténticamente democráticas son, y deben ser por definición, plurales. Principio claro y transparente desde los no tan lejanos tiempos de Montesquieu quien alentó sagazmente a desconfiar, por principio, del silencio y la unanimidad políticas que siempre anidan en las mentes simples y esquemáticas con irreprimibles tendencias autocráticas propias de las sociedades atrasadas y sometidas a cualquier tirano.

La derecha más tosca se equivoca de hoz y coz aupando a un *bluff* como Pío Moa para semejante combate sobre la base de su supuesto izquierdismo revolucionario previo que le otorgaría un *plus* de “autoridad” ideológica (?) en sus pretendidos “análisis históricos” actuales.

¿Quién politiza la historia? ¿Dónde se hallaría el correspondiente Pío Moa del otro pretendido “bando” y su equivalente *Brunete* mediática? De momento no ha habido más que silencio salvo alguna excepción

pues, los verdaderos historiadores son profesionales serios enteramente volcados en su labor historiográfica y eluden entrar al trapo de la provocación personal que se les brinda a diario con singular descaro desde todos los micrófonos de las emisoras afines y las columnas periodísticas de los correspondientes escribientes. Los historiadores serios no necesitan saltar a la palestra cada lunes y cada martes en defensa de su profesión, que se defiende por sí misma. Sin embargo, tienen la batalla mediática perdida de antemano frente a los profesionales de la demagogia, los expertos cultivadores del amarillismo periodístico, y los embaucadores a sueldo de toda clase, que son siempre legión.²⁷

Sin embargo tan publicitado revisionismo no es sino “la enfermedad infantil del franquismo”, por utilizar una terminología que no les resultará ajena a buena parte de sus más destacados representantes provenientes muchos de ellos de organizaciones políticas de extrema izquierda. El ruido que provocan no sería sino el eco inevitable de las últimas boqueadas antes de pasar “definitivamente” (por utilizar en este caso la “terminología” de Ricardo de la Cierva) a mejor vida. No sería sino una auténtica urticaria nacional, una epidemia vírica similar a la que se produjo en otros países de nuestro entorno que, como es natural, han llegado casi siempre antes que nosotros a casi todo. Ellos se libraron del fascismo en 1945 y nosotros tuvimos que esperar algo más. A ellos les liberaron y nosotros tuvimos que esperar a que se muriera nuestro liberador. Ellos ya han tenido sus debates sobre el *negacionismo* y ahora les toca a los españoles. Es decir, que Franco no fue un dictador cruel sino sólo un gobernante inevitablemente autoritario cuya represión ha sido exagerada y distorsionada por los rojos y los historiadores afines a Stalin. La actuación de Franco fue imprescindible para salvarnos del verdadero holocausto que preparaba la izquierda así que, en realidad, debemos agradecerle al general la democracia de que gozamos pues habría sido él quien más facilitó su restauración. Ahora les toca a los españoles lidiar con semejante “revisionismo” incapaz todo

²⁷ Moradiellos, Enrique: *1936. Los mitos de la Guerra Civil*. Barcelona, 2004, obra que, a pesar de lo que su título pudiera indicar, no alude para nada de forma directa a la de Moa ni a su persona aunque sí critica determinados planteamientos metahistóricos. El profesor Moradiellos intentó debatir profesionalmente en la red y se topó con una auténtica tropa de demagogos carentes de la menor base empírica sobre la cual establecer una discusión historiográfica mínimamente solvente.

él de hallar una mínima base historiográfica de sustentación en la que apoyar sus eutrapélicas tesis.

Como bien recordaba Juan Cueto respecto a la asignatura pendiente llamada Europa: “Miren ustedes, Europa es cuando ya nadie tiene nostalgia del fascismo europeo”.²⁸ En España el número de nostálgicos es todavía considerable. Lo curioso, paradójico o inquietante del caso es que la lógica nostalgia del poder perdido en las Azores alimente a su vez la nostalgia de la victoria en la Guerra Civil y la dictadura franquista. Que se añore o reivindique a estas alturas la figura y la obra del “Gran Capitán” que Carlos Arias Navarro, el último jefe de Gobierno nombrado por Franco, llorara tan desconsoladamente ante las cámaras de televisión un 20 de noviembre de 1975 no puede sino llenarnos de asombro.

El conjunto de los partidos políticos de izquierda y centro-izquierda y de la sociedad civil que representan ha sido demasiado condescendiente, tanto en la oposición como en el gobierno, con la memoria franquista (rememoraciones, callejero, estatuas, etc.), y excesiva e inútilmente prudente con la memoria democrática. Los resultados, no demasiado imprevisibles en cuanto se ha incorporado a la vida política una nueva generación, a la vista están. La ausencia de una enseñanza reglada obligatoria del pasado democrático, de sus principios y valores en todo el bachillerato, que ahora parece que va tímidamente el gobierno a activar, y la decidida irrupción en los medios de comunicación de masas de toda esta parafernalia neofranquista, explican la ignorancia y confusión existentes entre las generaciones más jóvenes de ese pasado que ahora ven tan exaltado y reivindicado por supuestos historiadores.

Aún quedan múltiples restos monumentales en toda la geografía nacional de los años de la dictadura franquista, que si a los partidarios, nostálgicos o legitimadores de aquel régimen y su caudillo, pueden previsiblemente agradar, en lógica correspondencia tienen que irritar igualmente a todos aquéllos que hubieron de sufrirla y se arriesgaron a combatirla. En Madrid, en la plaza de Santa Cruz, justo frente a los Nuevos Ministerios aún permanecía hasta hace bien poco tiempo una de tantas estatuas ecuestres que Franco se hizo erigir a su mayor gloria.

²⁸ Cueto, Juan: “Manual de enfermedades infantiles”, en: *EP[S]*, núm. 1524, domingo, 11/12/2005, p. 12.

Hubo que esperar a la madrugada del 17 de marzo de 2005 para que dicha estatua pudiera ser retirada discretamente. De una decisión aparentemente menor de la ministra de Fomento se hizo todo un problema político pues, aparte de que el mismísimo Blas Piñar, antiguo líder de la organización parafascista Fuerza Nueva (la más reciamente ortodoxa y leal al franquismo), se apresurara a acudir al pie del desolado pedestal a rendir tributo a la memoria de su inolvidable caudillo, quedó claramente de manifiesto que el Partido Popular no iba a desperdiciar semejante ocasión para añadir alguna que otra nueva estrofa al permanente griterío en que se hallan sumidos desde que la soberanía popular les mandó a la oposición bajo la aparente dirección orquestal de Mariano Rajoy y la no menos aparente inspiración musical de José María Aznar al que sin duda corresponde la gloria o el honor de ser el autor de la partitura.

Fue una excusa más para que Mariano Rajoy abriera la caja de los truenos y tildara de “irresponsable” al presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero y le acusara abiertamente –nada menos– que de romper el “espíritu de la transición”. Con ello Mariano Rajoy demostraba ignorar por completo cómo afrontan los países democráticos el uso del “espacio público” que, obviamente, no conceden para homenajear a sus propios dictadores. La permanencia de estatuas ecuestres de Franco a lo largo de la geografía nacional era un anacronismo con el que había que terminar por mera salubridad democrática.²⁹

Este “revisionismo” neofranquista no se encuentra desasistido sino considerablemente protegido por una poderosa máquina publicitaria que dados sus más que destacados componentes, entre los que brilla con luz propia Jiménez Losantos, cabe asociar a las conocidas técnicas del *agit-prop*, artes que como antiguo leninista al igual que Moa dominan cumplidamente y pueden ahora ponerlas al servicio de sus particulares fines políticos.

No deja de ser paradójico que estos nuevos neocruzados del liberalismo o del “reformismo liberal” que predicán los gurús teóricos de la

²⁹ Véase sobre el asunto, Moreno Luzón, Javier (coord.): *Nacionalismo español: las políticas de la memoria. Historia y Política. Ideas, procesos y movimientos sociales*, 12. Madrid, 2004, y en concreto, el artículo de Andrés, Jesús de: “Las estatuas de Franco, la memoria del franquismo y la transición española”, pp. 161-186.

FAES sean en su mayoría antiguos izquierdistas. El término *agit-prop* (agitación mediante propaganda) se asocia generalmente a cualquier mensaje reiterado que desde los medios de comunicación de masas (prensa, radio, televisión, cine...), trata de condicionar a la opinión pública con fines políticos o comerciales muy concretos. Parten estos expertos agitadores sociales del supuesto más que comprobado de que se llega a un mayor número de personas excitando a su audiencia con un lenguaje agresivo y apelaciones emocionales que recurriendo al convencimiento y al análisis racional de los problemas que preocupan al ciudadano moderno. De este modo alcanzan antes, más y mejor sus objetivos.

Efectivamente, dada su más que probable formación teórica a base de Vulgatas marxistoides como las de George Poulitzer³⁰, que tanto predicamento tuvo en sus años de juventud, no pueden extrañar los pavorosos resultados alcanzados por estos profesionales del *agit-prop* comunista que tan bien aprendieron en sus años de formación.

Nada nuevo bajo el sol. En la corte de Berlusconi donde se entiende mucho del asunto, “agitan” su maquinaria publicitaria numerosos cuadros de *Lotta Continua*, *Potere Operario* y *Avanguardia operaria* que se alejaron de teóricos anti-sistema como Toni Negri antes de que fuese demasiado tarde. Dos de los principales asesores de *Il Cavaliere*, Giuliani Ferrara y Ferdinando Adornato, fueron comunistas y en Francia, “el más aguerrido cruzado de la causa liberal” no es otro que el ex *gauchiste* Luc Ferry, hoy ministro de Educación. Entre nosotros ocurre tres cuartos de lo mismo:

(...) brillan como ideólogos de la nueva España nacional Jon Juaristi (ex simpatizante de ETA), Pío Moa (ex Grapo) y el ex maoísta turolense Federico Jiménez Losantos. Liberales de combate, ardientes “rebons” (renacidos), con todo el derecho a defender las teorías de Robert Kagan con el mismo ahínco con que antaño abrazaron la causa de Lenin y Trotsky. Nada que objetar.³¹

A partir del 11 de marzo de 2004 todo empezó en España a ser políticamente más excepcional de lo habitual. Incluso desde antes. Las

³⁰ Politzer, George: *Principios elementales y fundamentales de Filosofía*. Madrid, 1975.

³¹ Juliana, Enric: “Los arrepentidos”, en: *La Vanguardia*, 10/03/2004, p. 8.

elecciones autonómicas catalanas del 16 noviembre de 2003 que llevaron a la constitución del llamado gobierno tripartito, más las vicisitudes derivadas del plan Ibarretxe y la entrevista bajo mano de Carod Rovira con los etarras Mikel Antza y Josu Ternera, fueron elevando el nivel de crispación política del país hasta límites cada vez más insoportables para la sociedad civil que contempla estupefacta el retorno y la radicalización crecientes del lenguaje político y mediático. Y, desde entonces, no parece que los altavoces más radicales del Partido Popular estén dispuestos a bajar el tono.

En definitiva, sabemos perfectamente que las plumas escupen hiel antes de que vomiten metralla los cañones y, aunque las circunstancias políticas españolas disten del dramatismo que algunos interesados pretender alimentar sin descanso ni cuartel remitiendo poco menos que a una nueva guerra civil larvada o a una inminente balcanización de España, no son ciertamente gratas ni políticamente ejemplares. Nos encontramos ante un periodismo de combate socialmente dañino, políticamente peligroso, ideológicamente risible y culturalmente pernicioso. Se trata de auténticos pirómanos frente a los cuales hay que estar siempre prestos y con los tanques de agua bien surtidos. Habría que parar semejante deriva. ¿Cómo?, pues con la palabra. Pero en ningún caso con el silencio pues, se quiera o no, más pronto o más tarde, quien calla otorga. Y cuando se empieza por el silencio por simple cuestión de comodidad personal se acaba más pronto o más tarde por incurrir en una irresponsabilidad social.

Bibliografía

- ANDRÉS, Jesús de (2004): “Las estatuas de Franco, la memoria del franquismo y la transición española”, en: Moreno Luzón, Javier (coord.): *Nacionalismo español: las políticas de la memoria. Historia y Política. Ideas, procesos y movimientos sociales*, 12. Madrid, pp. 161-186.
- ARÓSTEGUI, Julio (2006): *Por qué el 18 de julio... y después*. Barcelona.
- AZNAR, José María (1994): *España. La segunda transición*. Madrid.
- (2004): *Ocho años de gobierno. Una visión personal de España*. Barcelona.
- (1979): “Vientos que destruyen”, en: *La Nueva Rioja*, Logroño 9/05.
- BEDMAR, Arcángel (coord.) (2003): *Memoria y olvido sobre la Guerra Civil y la represión franquista*. Lucena.

- CARDONA, Gabriel (2006): *Historia militar de una guerra civil. Estrategia y tácticas de la guerra de España*. Barcelona.
- DUARTE, Ángel (2005): “Viejas y nuevas miradas”, en: “Temas de Debate. Revisionismo español”. *La Vanguardia*, 5/02.
- ESPINOSA, Francisco (2005): *El fenómeno revisionista o los fantasmas de la derecha española (Sobre la matanza de Badajoz y la lucha en torno a la interpretación del pasado)*. Badajoz.
- GARCÍA DELGADO, José Luis (coord.) (2000): *Franquismo. El juicio de la Historia*. Madrid.
- JIMÉNEZ LOSANTOS, Federico (2001): “Violencias”, en: *El Mundo*, 30/03.
- (2005): “Una broma pesada llamada Zapatero”, en: *Libertad Digital*, 22/12.
- JULIÁ, Santos (2004): *Historias de las dos Españas*. Madrid.
- (coord.) (2006): *República y Guerra en España (1931-1939)*. Madrid.
- JULIANA, Enric (2004): “Los arrepentidos”, en: *La Vanguardia*, 10/03.
- MARCO, José María (2004): “Aznar”, en: *La Ilustración Liberal*, núms. 20-21, diciembre.
- MOA, Pío (1999): *Los orígenes de la Guerra Civil española*. Madrid.
- (2001): *El derrumbe de la Segunda República y la Guerra Civil*. Madrid.
- (2003): *Los mitos de la Guerra Civil*. Madrid.
- (2003): *Contra la mentira. Guerra Civil, izquierda, nacionalistas y jacobinismo*. Madrid.
- (2004): *Los crímenes de la Guerra Civil y otras polémicas*. Madrid.
- (2004): *Una historia chocante. Los nacionalismos vasco y catalán en la Historia Contemporánea de España*. Madrid.
- (2004): *1934: Comienza la Guerra Civil. El PSOE y la Izquierda emprenden la contienda*. Prólogo de Stanley G. Payne. Barcelona.
- (2005): *1936: El asalto final a la República*. Barcelona.
- (2005): *Franco. Un balance histórico*. Barcelona.
- MORADIELLOS, Enrique (2000): *Sine ira et studio. Ejercicios de crítica historiográfica*. Cáceres.
- (2004): *1936. Los mitos de la Guerra Civil*. Barcelona.
- (2004): *La persistencia del pasado. Escritos sobre la Historia*. Cáceres.
- (2005): “Usos y abusos de la historia: apuntes sobre el caso de la Guerra Civil”, en: *Historia del presente*, 6, Madrid.
- MORENO GÓMEZ, Francisco (2001): *La resistencia armada contre Franco. Tragedia del maquis y la guerrilla. El Centro-Sur de España: De Madrid al Guadalquivir*. Prólogo de Paul Preston. Barcelona.
- NAVARRO, Vicenç (2002): *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Barcelona.
- REIG TAPIA, Alberto (1984): *Ideología e Historia. Sobre la represión franquista y la Guerra Civil*. Prólogo de Manuel Tuñón de Lara. Madrid.

- (1990): *Violencia y terror. Estudios sobre la Guerra Civil española*. Madrid.
- (2003a): “Ideología e Historia: *Quousque tandem*, Pío Moa?” en: *Sistema*, 177, noviembre, pp. 103-119.
- (2003b): *La memoria, la historia, el olvido*. Madrid.
- (2005): *Franco. El César superlativo*. Madrid.
- (2006a): *La cruzada de 1936. Mito y memoria*. Madrid.
- (2006b): *Anti-Moa. La subversión neofranquista de la historia*. Barcelona.
- SAN SEBASTIÁN, Isabel (2006): “El disfraz del cobarde”, en: *El Mundo*, 8/02.
- SANTAMARÍA OSORIO, Julián (2006): “Memoria histórica y consenso”, en: *El País*, 18/05.
- SILVA, Emilio/ESTEBAN, Asunción/CASTÁN, Javier/SALVADOR, Pancho (coords.) (2004): *La memoria de los olvidados. Un debate sobre el silencio de la represión franquista*. Prólogo de Paul Preston. Valladolid.
- STUCKI, Andreas/LÓPEZ DE ABIADA, José Manuel (2004): “Culturas de la memoria: transición democrática en España y memoria histórica. Una reflexión historiográfica y político-cultural”, en: *Iberoamericana*, IV, 15, septiembre, pp. 103-122.
- (2005): “Recuerdo y olvido en la España contemporánea. Nuevos planteamientos historiográficos y de crítica literaria: textos y contextos”, en: *Pensamiento y cultura*, 8/12, pp. 137-155.
- TUSELL, Javier (2004): *El Aznarato. El gobierno del Partido Popular, 1996-2003*. Madrid.
- URDACI, Alfredo (2005a): *Días de ruido y furia. La televisión que me tocó vivir*. Barcelona.
- (2005b): “Patria y bandera”, en: *La Razón*, 17/04.
- (2005c): “Una mierda”, en: *La Razón*, 2/03.
- (2006): *Cómo salir del infierno. Crónica de un naufragio*. Barcelona.
- VÁZQUEZ MONTALBÁN, Manuel (2003): *La Aznaridad. Por el imperio hacia Dios o por Dios hacia el imperio*. Barcelona.
- VIDAL-NAQUET, Pierre (1994): *Los asesinos de la memoria*. Madrid.
- VIÑAS, Ángel (2001): *Franco, Hitler y el estallido de la Guerra Civil. Antecedentes y consecuencias*. Madrid.

Sören Brinkmann

La recuperación de la “memoria histórica”: entre el incumplimiento institucional y la instrumentalización política

1. ¿Final del silencio, final de la reconciliación?

Es sólo en el septuagésimo aniversario de su estallido que la Guerra Civil y la subsiguiente dictadura del general Franco se han convertido en temas de amplio interés público y mediático. Pero esta presencia en la esfera pública —celebrada por algunos como ruptura definitiva de un “olvido impuesto”— vino acompañada de nuevos enfrentamientos ideológicos que evocan las profundas divisiones políticas de la España de los años treinta. Con la generación de los testigos casi extinta por razones biológicas y una sociedad profundamente transformada desde la década de los años treinta se observa, especialmente en la extrema derecha, el despliegue de discursos difamatorios que en poco se diferencian de la propaganda del régimen que defienden. Más preocupante resulta que el extremismo particular de unos Moa o Jiménez Losantos ejerce gran influencia en el ideario de buena parte de los sectores conservadores del país, mientras que apenas se dejan oír voces más razonables y conciliadoras. La petrificación de las posturas del Partido Popular en todo lo que a políticas de la historia se refiere es sólo la otra cara de la misma moneda. Pero, ¿es esta polarización de opiniones el precio inevitable de la confrontación pública con un pasado guerracivilista?

La resurrección de argumentos filo-franquistas resulta, en todo caso, estrechamente vinculada con la aparición a partir del nuevo milenio del llamado movimiento por la “recuperación de la memoria histórica” que por su parte hizo del trágico destino del bando republicano un asunto público. Con actividades tan espectaculares como la exhumación de fosas anónimas este movimiento no sólo alcanzó notable atención mediática sino también una muy rápida extensión por prácticamente todo el territorio español. Así, el grupo pionero, la Asociación por la

Recuperación de la Memoria Histórica (ARMH) fundada por Emilio Silva en León, ya cuenta con una decena de grupos asociados en diferentes zonas del país, y hay toda una serie de otras iniciativas locales y regionales que defienden fines similares.

Esta proliferación de iniciativas cívicas tuvo lugar poco después de que el Partido Popular de José María Aznar ganara en el año 2000 su primera mayoría absoluta. Y no extraña, por tanto, que los partidos de la oposición, humillados por su derrota electoral, se sumaran a este movimiento para recuperar la iniciativa política y atacar a los populares en uno de sus puntos más débiles. De tal manera se explica toda una serie de propuestas parlamentarias de PSOE e Izquierda Unida, destinadas a condenar el franquismo y homenajear a sus víctimas tras más de veinte años de inactividad en este asunto. Como más comprometida se mostró Izquierda Unida, desde cuyas filas surgió en 2002 la iniciativa del Foro por la Memoria, asociación que hoy en día gestiona la más importante página web de noticias del movimiento. El partido del gobierno, sin embargo, en vez de cambiar de actitud recrudesció su discurso e hizo fracasar con su mayoría absoluta la práctica totalidad de propuestas parlamentarias lanzadas desde los bancos de la oposición. Este bloqueo se correspondía con el argumento de los populares de no querer “reabrir viejas heridas y revivir viejos rencores” después de haber alcanzado la reconciliación nacional, ejemplificada por la Constitución democrática de 1978.¹

Ante las negativas del Partido Popular, fue la inesperada victoria de los socialistas en las elecciones generales de 2004 la que levantó nuevas esperanzas en las filas de las asociaciones cívicas. Y el nuevo presidente de Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, cuyo abuelo también había caído víctima de la represión franquista, se apresuró a anunciar medidas rápidas para satisfacer las demandas de las asociaciones. De tal manera, el 10 de septiembre de 2004 se creó una Comisión

¹ El único momento de encuentro entre los diferentes grupos parlamentarios se produjo cuando en noviembre de 2002 se acordó en la Comisión Constitucional una resolución de reconocimiento moral de las víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura. Pero mientras que el Partido Popular lo entendió como cierre definitivo, para los otros grupos no era más que el principio oficial para la llamada recuperación del pasado. Véase al respecto el discurso del diputado popular Manuel Atencia Robledo en: *Diario de Sesiones* 20/11/2002.

Interministerial con el cometido de “estudiar la situación de las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo” y proponer medidas para su “rehabilitación moral y jurídica”.² Año y medio tras la subida al poder de los socialistas, sin embargo, no quedaban muchas esperanzas acerca de un rápido cumplimiento de lo prometido. En más de una ocasión el gobierno ya había incumplido su propio horario de trabajo. Y la desilusión se generalizó cuando en septiembre de 2005 la vicepresidenta del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, comunicó la decisión del Ejecutivo de “ralentizar” los trabajos con motivo de buscar una solución que “contente a los dos bandos y no sirva para reabrir heridas, sino para cicatrizarlas”.³

La vacilación del PSOE en el gobierno contrastaba obviamente con la actitud reivindicativa de tres años antes, cuando se había tratado de denunciar las inclinaciones filo-franquistas del Partido Popular. Pero la tarea de legislar en una materia que concierne a toda una época de la historia reciente del país resultó mucho más complicada de lo que se pensaba. La clave del anuncio de septiembre, sin embargo, era otra. Porque intervenir desde la política en la llamada recuperación de la memoria mediante propuestas legislativas que contienen también condenas explícitas del bando franquista significaba, efectivamente, una clara ruptura con el dictado de la Transición de no valorar políticamente el pasado reciente. Fue precisamente la idea de una culpa histórica compartida entre los dos bandos la que constituyó la base de la reconciliación que por su parte hizo posible la vuelta pacífica a la democracia. Por tanto, el único camino de reconocer oficialmente el destino del bando republicano sin perder de vista el espíritu de reconciliación llevaba por la renuncia a culpabilizaciones unilaterales y el reconocimiento de todas las víctimas. De ahí la decisión del Ejecutivo de reorientar el rumbo de sus trabajos y preparar una ley que, al menos de manera simbólica, menciona también a las víctimas del bando franquista.

² Cfr. Aizpeolea, L. R.: “Las víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura serán rehabilitadas por ley”, en: *El País*, 11/09/2004.

³ Cfr. Cué, Carlos E.: “De la Vega frena la ley de memoria histórica para acoger a ambos bandos”, en: *El País*, 12/09/2005.

2. El discurso de las víctimas

Ahora bien, lejos de contentar a los críticos de la oposición conservadora, esta nueva fórmula sólo sirvió para abrir una profunda brecha entre el gobierno socialista y las iniciativas cívicas. Estas seguían insistiendo en la necesidad de limitar las medidas al conjunto de las víctimas republicanas, dado el reconocimiento del que habían disfrutado los represaliados del otro bando a lo largo de casi cuarenta años. Además se sospechaba que la intención del Ejecutivo de consensuar la ley con los populares llevaría a la moderación de sus contenidos. Gracias a la intervención de organizaciones de derechos humanos, en concreto el Equipo Nizkor y Amnistía Internacional, las demandas de las asociaciones habían alcanzado una dimensión muy amplia. Porque en los años 2004 y 2005 estas organizaciones habían presentado dos informes independientes que a base de la legislación internacional de derechos humanos, acumulada en el seno de las Naciones Unidas, propusieron todo un catálogo de medidas de diferente índole para fomentar la más amplia confrontación de la sociedad española con su propio pasado. En este sentido, el proyecto de ley debería incluir –aparte de medidas de reparación simbólica y material– la rehabilitación jurídica de las víctimas mediante la anulación de juicios sumarios de los tribunales de guerra así como la investigación de todos los casos de violación de derechos humanos, la averiguación de las responsabilidades institucionales respectivas y su enjuiciamiento (Equipo Nizkor 2004; Amnistía Internacional 2005).

Cabe subrayar que especialmente esta última demanda afectaría a una de las columnas vertebrales de la transición política a la democracia que consistía en la mutua amnistía de delitos violentos por motivo político. De tal manera, la ley de amnistía de octubre de 1977 no sólo liberó a muchos antifranquistas de las cárceles del régimen sino que garantizó también la impunidad para todos los delitos violentos cometidos por las fuerzas de orden público franquistas. Desde un planteamiento estrictamente jurídico de derechos humanos, del que partían el Equipo Nizkor y Amnistía Internacional, esta norma es, efectivamente, reproable. En manos de las asociaciones españolas, sin embargo, tal reprobación se convirtió a menudo en caballo de batalla de reivindicaciones políticas que iban mucho más allá de los derechos de las víctimas. Es cierto que el recuerdo de las víctimas de la represión franquis-

ta apenas se deja separar de su contexto histórico y de los valores y actitudes políticas que éstos defendían en su momento. Pero también es necesario subrayar que el recuerdo se construye desde el presente y que por tanto depende mucho del que recuerda, qué signo y qué sentido se da a tal acto. En este sentido, la ARMH –asociación pionera de Emilio Silva– sigue la estrategia de limitarse al trabajo de rescate de los “desaparecidos”, dejando a la discreción de los familiares, cómo celebrar el acto de su entierro posterior (Bernecker 2005).

Tal neutralidad política, sin embargo, no parece ser el denominador común bajo el cual se ha desarrollado la mayor parte de actividades dedicadas a la llamada recuperación de la memoria. Porque respecto a conmemoraciones y actos públicos del movimiento, cuyo número se ha multiplicado de manera vertiginosa en los últimos años, hay que constatar un claro predominio de conceptos políticos como “lucha antifascista”, “libertad” y “democracia”. Y aparte de esto, son los colores de la Segunda República los que se han convertido en decoración obligatoria y seña de identidad de todo el movimiento. Dicho de otra manera, apenas se pudo ver en los últimos años acto público, homenaje o conmemoración de las víctimas del franquismo que no reivindicase la bandera tricolor y los valores democráticos.

En perspectiva histórica esta proliferación de los colores republicanos debe, por lo menos, sorprender. Porque en vez de aglutinar diferentes tendencias políticas el proyecto republicano se mostró incapaz de dar cohesión e identidad a una sociedad profundamente crispada. En otras palabras, lo que llenaba los espacios públicos antes y después del estallido de la guerra no fueron en su mayor parte símbolos republicanos sino las banderas de partidos y sindicatos (Radcliff 1997). Hubo, eso sí, muchos que apoyaban lealmente el régimen republicano: alcaldes y funcionarios estatales, civiles y políticos de muy diferentes colores y hasta policías y militares comprometidos con la causa republicana. Pero también es verdad que a la Segunda República le faltaban las cohortes de republicanos decididos a defenderla, y eso no solamente dentro de los sectores conservadores de la sociedad. Porque ya a principios de los años treinta y más aún tras el estallido de la Guerra Civil predominaban en gran parte de las masas trabajadoras valores políticos que se desmarcaban claramente del ideario liberal-burgués en que se basaba la República. La revolución social, desencadenada por la rebelión militar en amplios sectores de la industria y la agricultura de la

zona republicana, es un hecho de la historia social española que en su momento no podía sino producir intereses socio-políticos opuestos a la legalidad republicana. Y sin embargo, nadie pondría en duda que las colectivizaciones revolucionarias llevadas a cabo por los sindicatos de socialistas y anarcosindicalistas tras el 18 de julio formaron parte del proceso político de la Segunda República.

Ahora bien, dado el hecho de que hoy en día no se excluye de la memoria histórica a ninguna víctima del franquismo por sus posibles convicciones revolucionarias, resulta necesario preguntar por el lugar de la revolución social en la memoria republicana. Quien estudia la inmensa cantidad de textos, comunicados y manifiestos del movimiento, vertidos en su mayor parte por Internet, se dará cuenta de que las referencias a la revolución social de 1936 son prácticamente inexistentes. ¿A qué se debe este olvido de la revolución social? En primer lugar parece que se debe a la falta de herederos “voluntarios” dispuestos a asumir este legado. Es bien sabido que el sindicato anarcosindicalista de la CNT, el defensor más consecuente de la revolución social, ha perdido después de la transición a la democracia prácticamente todo su antiguo peso. Sin embargo, es llamativo que hasta ahora fue únicamente la CNT la que en la Barcelona del año 1980 celebrase unas jornadas de debate político con motivo de conmemorar el 19 de julio, día del triunfo de la revolución en esta misma ciudad.⁴

Para las otras fuerzas políticas y sindicales, en cambio, la revolución social constituye un legado anacrónico y poco apropiado para legitimar sus fines políticos. Cabe recordar que la represión política que se desencadenó en la zona republicana a consecuencia de la revolución también fue notable, causando según recientes estimaciones un total de víctimas mortales de entre 35 y 50.000 (Juliá 2006: 407ss.). Es evidente, por lo tanto, que este concomitante “negro” impide la identificación con el movimiento revolucionario. La tradición republicana, en cambio, no plantea tales problemas, lo cual explica su uso como cobertura ideológica para todas y cada una de las “víctimas del franquismo”, fuesen éstas republicanos, socialistas, comunistas o anarcosindicalistas.⁵

⁴ Cfr. *Avui*, 20/07/1980.

⁵ Ante las discrepancias ideológicas en el bando republicano y los conflictos sangrientos en la zona republicana durante la guerra parece un chiste de mal gusto

Además, la insistencia actual en la idea republicana hace evidente que en muchas ocasiones no se trata sólo de los derechos de las víctimas del bando republicano. Hay amplios sectores del movimiento de la memoria cuyas actividades apuntan precisamente a la reivindicación de la tradición republicana como alternativa política para el futuro del país. Fue el presidente del Foro por la Memoria, José María Pedreño, quien se expresó de la manera más rotunda en este sentido. Según el título de un artículo suyo, difundido por la misma página del Foro en abril de 2005, “Recuperar la Memoria es luchar por la III República”.⁶

Cabe subrayar que en esta línea argumentativa también entra en juego la reivindicación de levantar la impunidad acordada durante la Transición. Porque el ataque a la Ley de Amnistía de 1977 sirve muy bien para poner en duda el proceso mismo de la Transición y sus resultados políticos, lo que por su parte resulta ser la contrapartida lógica del intento de recuperar la tradición republicana. En palabras del presidente mismo del Foro: “La Ley de Amnistía de 1977, y toda la legislación posterior que se apoyó en el espíritu de la misma, están impidiendo, en la actualidad, la evolución hacia una democracia avanzada...”. Y más tarde este autor agrega su convicción de que “la Casa Real Española se encuentra detrás de todo impedimento para perseguir la impunidad del régimen franquista en nuestro país...”. Dicho en otras palabras, la presunta necesidad del cambio de la forma de Estado se convierte en condición para la plena recuperación de la memoria y viceversa.

Dada la frecuencia con la que se repite, este argumento se ha convertido ya en un dogma político para muchos que participan activamente en el movimiento por la memoria. Y con el septuagésimo quinto aniversario de la proclamación de la Segunda República en abril de 2006 se pudo observar un momento culminante de su despliegue público. En múltiples puntos del país asociaciones y partidos organizaron ofrendas florales y concentraciones, todas ellas, ciertamente, poco

cuando el autodeclarado comunista José María Pedreño –presidente del Foro por la Memoria– critica la neutralidad política de la rival ARMH de Emilio Silva y se alza como defensor del legado político de socialistas, anarquistas y republicanos. Véase al respecto Pedreño, José María: “Apoyar a la ARMH es enterrar la memoria”, en: *Foro por la Memoria* <<http://www.nodo50.org/foroporlamemoria/>> (23.01.2004).

⁶ Cfr. Pedreño, José María: “Recuperar la Memoria es luchar por la III República”, en: *Foro por la Memoria* <<http://www.nodo50.org/foroporlamemoria/>> (14.04.2005).

apropiadas para hacer justicia a una época tan agitada y contradictoria como fue la década de los años treinta. Porque tales exaltaciones, por lo general, no suelen nutrirse del interés crítico. Parece, por el contrario, un malestar difuso respecto a la actual democracia que se mezcla con las pretensiones del movimiento por la memoria para coincidir en la recuperación idealizadora de la tradición republicana y la reivindicación de la Tercera República en clave mesiánica.

Esta nueva corriente de republicanismo, que tan abiertamente pone en entredicho la Transición y sus resultados, corresponde a una coyuntura política que tiene sus orígenes en la subida al poder del Partido Popular tras 14 años de gobierno socialista. Pero aparte de lo coyuntural hay, como observa el historiador Julio Aróstegui, un factor generacional que también influye sobre esta corriente. Porque con los años noventa apareció en la escena pública una nueva generación, cuya referencia política es únicamente la democracia de los años ochenta. Y a la vez perdió protagonismo la generación anterior, que es precisamente la que se formó en el tardofranquismo y que protagonizó la Transición. En términos de “mentalidad generacional” ese cambio significó la paulatina pérdida del espíritu de reconciliación y consenso que había informado los primeros años de la nueva democracia y que ahora se ve reemplazado por una nueva polarización de conceptos e ideas.

El impacto de este factor generacional se refleja, por un lado, en la gran cantidad de jóvenes militantes que acompañaron la victoria electoral del Partido Popular en 1996; y se refleja de igual manera en las visiones más críticas sobre el pasado reciente desde los ámbitos de la izquierda. Porque, efectivamente, los que más intervienen en la llamada recuperación de la memoria son en su mayoría los hijos de la generación de la posguerra, en búsqueda de la historia silenciada de sus abuelos (Aróstegui 2006). Una buena confirmación de esto aportan los resultados de una encuesta acerca de las preferencias constitucionales en la sociedad. Según estos datos, los que favorecen una república en vez de la actual monarquía apenas alcanzan un cuarto de la población. Sin embargo, la preferencia republicana aumenta según baja la edad de los encuestados, llegando en la categoría de los más jóvenes a un notable 38%.⁷

⁷ Cfr: Escrivá, Ángeles: “España da un notable a la monarquía pero un 38% de jóvenes prefiere la República”, en: <[www.http://elmundo.es](http://elmundo.es)> (20/11/2005).

3. La instrumentalización política

El intento de hacer de la recuperación de la memoria el instrumento de un nuevo republicanismo también se tradujo a nivel político. De tal manera, el Partido Comunista, socio mayoritario de Izquierda Unida, muestra desde hace algún tiempo una clara tendencia de desmarcarse, al menos retóricamente, del consenso constitucional vigente, consenso que en su momento el mismo partido había votado con gran mayoría. A las alturas del nuevo milenio, sin embargo, parece que las cosas han cambiado. Porque en el décimo séptimo congreso del PCE en junio de 2005 se reivindicaba —en la línea del argumento arriba citado— “la memoria [de las víctimas del franquismo] y la rehabilitación de todos sus derechos vulnerados” como una de las condiciones necesarias “para que pueda superarse totalmente la situación de democracia ‘otorgada’”.⁸

Igual de comprometido con tales fines se muestra —aparte de los comunistas catalanes— Esquerra Republicana de Catalunya, el partido hegemónico de la izquierda catalanista de los años treinta, que después de la transición se vio relegado a un papel secundario. Las elecciones catalanas de noviembre de 2003 y la derrota relativa de *Convergència i Unió*, sin embargo, permitieron a este partido salir de su marginalización política y jugar un papel hasta decisivo en la formación de gobiernos. Porque aparte de constituir un soporte indispensable para el llamado *tripartit* en Catalunya también se necesitaban los votos de Esquerra en la investidura del nuevo gobierno socialista algunos meses más tarde. Y fue precisamente en esta última ocasión cuando Esquerra puso como condición de su consentimiento la pronta elaboración de una “Ley de Memoria”. Hasta qué punto este compromiso con la memoria está condicionado por intenciones políticas lo dejó bien claro el diputado de Esquerra en el Congreso, Joan Tardà. Según un artículo suyo publicado recientemente en *La Vanguardia*, para Esquerra Republicana “la memoria histórica no se reduce sólo a la reparación de las víctimas; también debe plantear el reconocimiento de los valores republicanos” y “evolucionar al conjunto de las menta-

⁸ Cf: las “tesis políticas” del XVII Congreso del PCE, en: <http://www.pce.es/pcei_pl.php?id=512> (marzo 2006).

lidades de los pueblos ibéricos” a fin de deslegitimar el régimen monárquico vigente.⁹

Aparte del argumento republicano la intervención de Esquerra en el asunto de la memoria histórica introdujo otro componente de distanciamiento político, resumido en lo que se suele llamar “victimismo” catalán. Es cierto que la idea de la Guerra Civil en Cataluña como una guerra impuesta desde fuera se ha convertido desde hace mucho tiempo en un tópico del discurso catalanista. Con la reaparición de Esquerra en el escenario político, sin embargo, el argumento victimista alcanzó una nueva importancia a la hora de redefinir las relaciones entre Barcelona y Madrid. Un claro reflejo de esto se puede encontrar en una proposición no de ley expuesta poco después de la investidura del gobierno socialista. En esta ocasión se exigía, entre otras cosas, que el gobierno central pidiese perdón por el fusilamiento en 1940 del presidente de la Generalitat, Lluís Companys.¹⁰ Y algo más tarde se repetía tal petición aún cuando esta vez fuera el rey de España el que debería pedir perdón por ser “la rótula entre la dictadura y el Estado democrático”, según expresión de Joan Tardà.¹¹ El cálculo de estas maniobras aspiraba, evidentemente, a que el Estado español como sucesor jurídico de la dictadura asumiese la plena responsabilidad por la represión franquista en Cataluña, cosa que ni el rey ni tampoco el gobierno de Zapatero —en este caso en buena sintonía con el Partido Popular— estaban dispuestos a aceptar.

Ahora bien, el caso del presidente Companys es interesante también por ser una de las figuras más emblemáticas de los represaliados por juicios sumarios del franquismo. Refugiado en el Sur de Francia tras la caída de Cataluña, el ex-presidente pronto cayó en manos de la Gesta que le devolvió a las autoridades franquistas. De vuelta en Barcelona fue sometido a un tribunal de guerra que le condenó por “rebelión militar” a pena de muerte. La sentencia fue ejecutada el 15 de octubre de 1940 en la cárcel del castillo de Montjuïc. Y el mismo día de su

⁹ Cfr: Tardà i Coma, Joan: “ERC y la memoria histórica”, en: *La Vanguardia*, 20/07/2005.

¹⁰ Cfr: “ERC quiere que el gobierno pida perdón por el fusilamiento de Companys y haga un acto de desagravio”, en: *Europa Press*, 14/05/2004.

¹¹ Cfr: “ERC pretende que el Rey ‘pida perdón’ en nombre del Estado a las víctimas del franquismo”, en: <<http://www.elmundo.es>> (18/11/2005).

muerte empezó la mitificación de su persona que le convirtió en símbolo de los derechos violados de Cataluña y en máxima expresión de su sufrimiento colectivo. Con la muerte de Franco y el camino abierto para la recuperación de la autonomía política la figura de Companys alcanzó nueva utilidad política como ejemplo de sacrificio y fuente de legitimidad de las aspiraciones políticas de la región. Y no extraña que ya en estas fechas apareciera también la idea de exigir su rehabilitación jurídica mediante la anulación de la sentencia que le costó la vida. Pero en vísperas del quincuagésimo aniversario de su fusilamiento en 1990 el Parlament de Catalunya, dominado por Convergència i Unió, decidió retirar tal reivindicación a cambio de un gran homenaje público en honor a su persona (Grup per a l'anul·lació 1991).

Fue precisamente Esquerra Republicana la que en este momento no quedó satisfecha con tal decisión y que hace dos años y bajo la nueva constelación del gobierno tripartito en Cataluña y un Ejecutivo socialista en Madrid volvió de nuevo sobre el asunto. El primer fruto de sus esfuerzos fue que en 2004 la vicepresidenta como primera representante del gobierno central acudiera al homenaje a Lluís Companys que la Generalitat celebra cada 15 de octubre delante de su mausoleo en el Fossar de la Pedrera. Y en esta ocasión dio a conocer el acuerdo del gobierno de preparar de forma urgente un proyecto de ley para “restablecer la dignidad y el honor” de Lluís Companys.¹² Ahora bien, lo que en el fondo parece un acto de rehabilitación justa comporta en realidad enormes dificultades jurídicas. Porque hay que tener en cuenta que la anulación de la sentencia de Companys constituiría un precedente jurídico con respecto a todos los juicios sumarios y sentencias políticas de casi 40 años de jurisdicción franquista. Y además, representaría un acto de derogación retroactiva de la legalidad franquista, cosa que el Tribunal Constitucional ya se había negado a hacer en dos ocasiones. No extraña, por tanto, que un año más tarde, y al contrario de lo prometido, el Ejecutivo no había avanzado en el asunto.¹³

¹² Cfr: Rusiñol, Pere: “El gobierno inicia la rehabilitación oficial del presidente Lluís Companys”, en: *El País*, 16/10/2004.

¹³ Hasta entre expertos es objeto de controversia si es posible anular los juicios sumarios del franquismo. Juristas como Carlos Castresana Fernández y José Antonio Martín Pallín se pronunciaron a favor de esta medida. Véase sus respectivos artículos en: *El País*, 18/11/2004 y *El País*, 15/06/2004.

4. Un proyecto de ley controvertido

Las discrepancias entre el Ejecutivo y los otros partidos de izquierda se pusieron de relieve con toda claridad cuando en febrero de 2006 Esquerra presentó un propio proyecto de ley. Porque también en esta ocasión ERC junto con los otros grupos izquierdistas insistió en el victimismo exclusivo del bando republicano, titulando su propuesta “Proyecto de Ley sobre Memoria Histórica Republicana y Antifascista”. El gobierno, por su parte, se atenía a su propio horario de trabajo que, evidentemente, apuntaba a encontrar el momento políticamente menos sospechoso para presentar su proposición. De tal manera, tuvieron que pasar tres fechas simbólicas –el 14 de abril, día de la proclamación de la República, el 22 de junio, día de la declaración de 2006 como Año de Memoria y el 18 de julio, día del estallido de la Guerra Civil– antes de que el Ejecutivo entrara en acción. La propuesta socialista se presentó finalmente el viernes, 28 de julio, último día de sesiones en el Congreso antes de la clausura de verano.

La intención de no causar sensación también se refleja en su contenido. La propuesta pretende profundizar la reconciliación entre los españoles, basada en el espíritu de la Transición y los valores de la democracia que surgió de ésta. El texto declara injusto todo tipo de violencia, represión o persecución acaecida durante la Guerra Civil y la dictadura por motivos políticos y reconoce el derecho individual a la memoria personal y familiar. Su medida principal es la reparación moral y material de los daños sufridos. De tal manera, se proyecta la rehabilitación mediante “Declaración de reparación y reconocimiento personal” de los que sufrieron condenas por juzgados y tribunales de guerra. Además, se definen las responsabilidades de las administraciones públicas en cuanto a la localización y exhumación de los desaparecidos. Y otros cinco artículos (del 8 al 12) se refieren a prestaciones financieras destinadas a completar la legislación de indemnizaciones y pensiones que ya había surgido en distintas ocasiones desde finales de los años setenta.¹⁴ El total de los costes de la ley ascenderá a unos 60

¹⁴ Cfr: “Proyecto de Ley por el que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la dictadura”, en: <http://www.abc.es/informacion/pdf/proyectoley_guerra_civil.pdf> (julio 2006).

millones de euros y se calcula que habrá más de 31.000 beneficiarios directos.¹⁵

Si estas medidas pueden ser consideradas una reparación justa es, a fin de cuentas, siempre una cuestión subjetiva a la que la mayoría de los afectados ya no puede contestar por razones simplemente biológicas. Y sin embargo, la propuesta provocó una tormenta de respuestas lanzadas a menudo desde posturas diametralmente opuestas. Lejos de dejarse seducir por la retórica conciliadora del texto, la derecha respondió con un rechazo rotundo, calificando el proyecto de “un enorme error que no sirve a ningún efecto”. Igual de tajante resultó el juicio de Esquerra que lo caracterizó de “engaño” y “acto de cinismo”. Críticas más razonables se centraron en los déficits e insuficiencias del texto que, de hecho, representa una especie de compromiso mínimo. Porque resulta cuestionable que el Estado no se atreva a obligar a los ayuntamientos a retirar símbolos franquistas del espacio público y que tampoco asuma toda la responsabilidad en lo que a la localización y exhumación de desaparecidos se refiere.¹⁶ Otro punto muy criticado por los expertos fue la renuncia del Ejecutivo de anular los juicios sumarios, mientras que la Generalitat de Catalunya ya anunció su decisión de seguir reclamando la rehabilitación jurídica de su presidente histórico, Lluís Companys.¹⁷

Sin embargo, a pesar de las muchas críticas vertidas desde todos los ámbitos políticos, no son tan negativas las expectativas para convertir lo propuesto en norma. El apoyo necesario lo podrían prestar los diputados nacionalistas de PNV y CiU, las únicas formaciones que dieron señales de una actitud favorable. Así, el PNV anunció que aceptará el texto del gobierno como base “adecuada” para la tramitación parlamentaria. Y el portavoz de CiU en el Congreso, Josep Antoni Duran Lleida, dio aún un paso más y calificó la oferta de “equilibrada y respetuosa”.¹⁸

¹⁵ Cfr. M. G.: “La ley de memoria costará 60 millones y beneficiará a más de 30.000 personas”, en: *El País*, 3/08/2006.

¹⁶ Cfr. “Un proyecto de ley que no satisface a nadie”, en: <<http://www.elmundo.es>> (28/07/2006).

¹⁷ Cfr. Mauri, Luis: “El Govern insiste en pedir que se anulen los juicios”, en: <<http://www.periodico.com>> (29/07/ 2006).

¹⁸ Cfr. Oliva, Montse: “CiU veu la llei respectuosa i ICV i Esquerra la veten”, en: *Avui*, 29/07/2006.

5. Conclusión

La historia siempre suele suscitar controversias, y aún más cuando se trata de un pasado que ha dividido de manera traumática y durante mucho tiempo la sociedad. Pero si aún cabía alguna duda, son las confrontaciones recientes las que pueden servir para confirmar lo prudente que fue la decisión de los protagonistas de la Transición de dejar fuera del debate político las memorias amargas de más de cuarenta años de historia. Por otro lado, y dadas las circunstancias actuales, parece que los conflictos sobre el pasado, al menos en sus extremos, están motivados más por intereses políticos que por las pretensiones de los históricamente afectados. En todo caso, resulta que a la luz de ciertas encuestas públicas, ninguna de las dos opciones extremas en este asunto encuentra un apoyo mayoritario. Repetidos sondeos han demostrado que –al contrario de los intentos de deslegitimar la transición– ésta sigue siendo un objeto de orgullo para la gran mayoría de los españoles (Avilés Farré 2002: 89s.). Y una encuesta ya citada, que se realizó con ocasión del trigésimo aniversario de la entronización del rey Juan Carlos en noviembre del 2005, pone de relieve una mayoría de tres cuartos de los encuestados que se pronunciaron a favor de la monarquía, mientras que esta institución suele recibir siempre las mejores valoraciones entre todas las instituciones políticas del país.¹⁹ Más ilustrativos en lo que a propuestas legislativas se refiere, son los resultados del barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de octubre 2005 que ya había incluido preguntas acerca de la anunciada “Ley de Memoria”. Según estos datos, un 65% reconoce la enorme desigualdad en el tratamiento de las víctimas de los dos bandos de la Guerra Civil. Pero a pesar de esto, ascienden a más de un 70% los que se expresan a favor de un reconocimiento equilibrado que incluya de igual manera a vencedores y vencidos, postura que se corresponde con la reorientación del Ejecutivo socialista en este asunto.²⁰

La posición del gobierno fue reconfortada también por los resultados de otra encuesta realizada con ocasión del 18 de julio de 2006. Así,

¹⁹ Cfr: Escrivá, Ángeles: “España da un notable a la monarquía pero un 38% de jóvenes prefiere la República”, en: <<http://www.elmundo.es>> (20/11/2005) y el dossier “El rey del cambio”, en: *El País*, 22/11/2005.

²⁰ Cfr: el barómetro de octubre de 2005 en <www.cis.es>.

un 64,5% se mostró “partidario de que se investigue todo lo relativo a la Guerra Civil, se descubran las fosas comunes y se rehabilite a todos los afectados”, mientras que sólo un 25% se pronunció en contra. Tal apoyo se relativiza si se divide en base a la inclinación política del encuestado. Porque mientras que un 77% de los votantes socialistas están a favor de tal idea, los adversarios votaron mayoritariamente al Partido Popular. Pero a pesar de esto, la minoría favorable entre los votantes populares es también considerable, ascendiendo a un 44,8%.²¹ Con todo, no parece demasiado atrevido concluir a partir de tales datos que el espíritu del consenso está mucho más extendido en el seno de la sociedad que actualmente en las élites políticas.

Bibliografía

- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2005): “España: poner fin al silencio y a la injusticia”, en: <http://www.es.amnesty.org/esp/docs/victimas_franquismo.pdf> (07/2005).
- ARÓSTEGUI, Julio (2006): “Traumas colectivos y memorias generacionales: el caso de la Guerra Civil”, en: Aróstegui, Julio/Godicheau, François (eds.): *Guerra Civil. Mito y Memoria*. Madrid, pp. 57-92.
- AVILÉS FARRÉ, Juan (2002): “Veinticinco años después: la memoria de la transición”, en: *Historia del Presente* 1, pp. 88-97.
- BERNECKER, Walther L. (2005): “Recuperando la memoria histórica: fosas comunes en España. Entrevista con Emilio Silva”, en: *Iberoamericana* 19, pp. 179-188.
- EQUIPO NIZKOR (2004): “La cuestión de la impunidad en España y los crímenes franquistas”, en: <<http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/impuesp.html>> (04/2004).
- GRUP PER A L'ANUL·LACIÓ DEL PROCÉS AL PRESIDENT COMPANYYS (1991): *Entre el mite i l'oblit*. Barcelona.
- JULIÁ, Santos (coord.) (2006): *Víctimas de la Guerra Civil*. Madrid.
- RADCLIFF, Pamela (1997): “La representación de la nación. El conflicto en torno a la identidad nacional y las prácticas simbólicas de la Segunda República”, en: Cruz, Rafael/Pérez Ledesma, Manuel (eds.): *Cultura y movilización en la España contemporánea*. Madrid, pp. 305-325.

²¹ Cfr: “El 64% de los españoles quiere que se investigue la Guerra Civil y se rehabilite a las víctimas”, en: *El País*, 18/07/2006.

Ulrich Winter

La reorientación de la política cultural española en la legislatura socialista (2004-2006)

Al igual que en otras democracias occidentales, el conjunto de lo que se denomina política cultural en España no se limita a la gestión del Ministerio de Cultura, como, por ejemplo la legislación reciente respecto a la memoria y justicia históricas. Al mismo tiempo, como veremos en adelante, el nuevo gobierno socialista, muy al contrario del popular, define una parte importante de su programa político precisamente en términos culturales (el “reconocimiento de la diversidad cultural”, el concepto de “ciudadanía”, etc.), a la vez que insiste en reservar a la política cultural en sentido estricto una funcionalidad propia independiente (al menos en teoría) de criterios económicos. Por lo tanto, en la era socialista, la cultura no se limita a un determinado campo de sectores políticos que abarque desde las artes escénicas al fomento del sentimiento de identidad cultural, sino que es también el resorte ideológico de la política, es decir, el lugar donde se articulan, conservan y en parte realizan real o simbólicamente los valores del partido y en cierta medida también sus ideales o utopías políticas. Por eso, la política cultural se nos presenta como una lente condensadora, que permite ver algunos aspectos de la reorientación política socialista con nitidez, mientras que distorsiona otros. La gestión del Ministerio de Cultura, objeto del presente ensayo, se inscribe en esa funcionalidad a la vez concreta y simbólica e ideológica. Nos parece adecuado, por lo tanto, abordar el análisis de la gestión cultural del gobierno socialista y de los procesos de polarización y de reconciliación –por no decir “consenso”, término cargado por la retórica de los populares– en primer lugar desde sus formulaciones políticas, para atender posteriormente a las consecuencias reales de las políticas simbólicas de cultura y a los aspectos simbólicos de su práctica política. Comenzaremos, pues, esbozando algunas de las líneas generales y rasgos programáticos de la política cultural socialista. A continuación trataremos la gestión concreta

en función de sus objetivos básicos, para finalmente analizar algunos ejemplos y polémicas.

1. Líneas generales

La gestión cultural del actual gobierno español se basa en dos estrategias fundamentales. Por un lado, en el distanciamiento y la ruptura respecto a la política del gobierno popular, principalmente en cuanto concierne a lo que Javier Tusell (2000: 137) llamó la “sobrecarga ideológica” de la cultura dentro de un marco de nacionalismo centralista; por otro lado, en el continuismo, la recuperación y modernización de posiciones socialistas tradicionales –o, si se quiere, de la interpretación socialista de derechos constitucionales– como la promoción y tutela del acceso a la cultura para todos, el fomento de la lectura, etc.¹ Ambas estrategias se desarrollan en el marco de una tercera, que bien podría considerarse, citando a la propia ministra de Cultura, Carmen Calvo, la “filosofía” (Calvo 2004a) de la política cultural socialista, esto es, la adopción y la realización en el ámbito nacional de conceptos consensuados por entidades supranacionales (Unión Europea, UNESCO, OMC): el reconocimiento de la diversidad cultural, el concepto de ciudadanía, y otros. Además de ser una consecuencia jurídica de la integración internacional de España, la realización de estos y otros principios es una decisión programática basada en un principio que podría llamarse cosmopolitismo cultural. Éste reemplaza al modelo francés de política cultural española que se mantuvo como referente durante la era de gobierno de Felipe González, y funciona como impulso modernizador de los tradicionales contenidos de la política cultural socialista. Casi todos los contenidos sustanciales que figuran tanto en los posicionamientos programáticos del PSOE en general como en las propuestas de cultura en particular, bajo el marbete de los “cuatro ejes fundamentales” que constituyen las líneas políticas de actuación del Ministerio (tal como la ministra las expuso en su primera comparecencia ante la Comisión de Cultura del Congreso de los

¹ Cfr., respectivamente, los artículos 148 y 149 de la Constitución y el programa electoral de las elecciones generales 2004 del PSOE (PSOE 2006).

Diputados el 24 de mayo de 2004) se enmarcan en esta filosofía. Sobre todo los dos primeros: “El reconocimiento de la diversidad cultural” y “el concepto de ciudadanía”. El tercer y cuarto ejes, “la búsqueda de la cohesión social”, y “el fortalecimiento de la cooperación cultural” en el interior y el exterior, representan, en cierto modo, su traducción al ámbito nacional (Calvo 2004b: 3).² Mientras que para el gobierno popular el referente trascendental de la política cultural era el unitarismo español, el actual gobierno concede prioridad a conceptos cosmopolitas, que se presentan como ajenos a la lucha de partidos, y con validez supranacional.

Este cambio de rumbo conlleva varias consecuencias:

En primer lugar, aplicar el principio del reconocimiento de la diversidad cultural, consensuado en un contexto supranacional, a un país con una realidad plurinacional, marcado, por un lado, por conflictos nacionalistas internos, motivados por la coexistencia de nacionalismos con desarrollos muy distintos y, por otro, por la existencia de amplios sectores partidarios del centralismo, crea crispación en varios niveles. Como muestra el caso de los “papeles de Salamanca” que estudiaremos más adelante, el consenso o la polarización es una cuestión de óptica. Lo que contradice la idea del unitarismo español, se justifica como consensual a un nivel de referencia superior (como aplicación del principio cosmopolita de reconocimiento de la diversidad cultural o de “la convivencia de culturas”) o bien inferior (reconocimiento de derechos culturales de las Comunidades Históricas).

En segundo lugar, mientras que en la concepción neoliberal del Partido Popular, la cultura se vio supeditada a finalidades económicas e ideológicas, en el gobierno socialista, la cultura pasa a ocupar una posición clave dentro del sistema de campos políticos. Incluso las nuevas convicciones y objetivos básicos políticos en general se definen en términos culturales, como por ejemplo, “el reconocimiento de la diversidad cultural” o “la ciudadanía como derecho cultural”. Sin perder el estatuto de relativa autonomía económica, la cultura ahora se relaciona orgánicamente, esto es, desde los objetivos trascendentales, con los campos políticos más pragmáticos. Los socialistas ponen énfasis en el estatuto de “excepción cultural”; cultura, por consiguiente, goza de

² Véase también el programa electoral del PSOE antes citado.

legitimación autorreferencial, por lo que debe ser autónoma, depender únicamente de ciertos principios generales compartidos por todos (como la identidad cultural) y contribuir tan sólo indirectamente a la eficiencia económica o social, en lugar de hacerlo directamente.³ De tal modo se otorga a la cultura, según nuestra tesis, el papel de resorte ideológico de la filosofía socialista, formando al mismo tiempo el principio y el contrapeso a otros campos políticos que se legitiman por la eficiencia económica cuantificable. Cuando los objetivos de la política en general se definen en términos culturales, conservar su autonomía y servir a fines políticos ajenos a la cultura, no resulta una contradicción para la política cultural, como lo fue durante el gobierno del Partido Popular.⁴ Pero además, por su naturaleza idealista, la cultura necesita símbolos visibles; de ahí la importancia y trascendencia del centenario del *Quijote* (ver abajo).

Una vez señalados algunos rasgos programáticos de los socialistas en materia cultural, pasemos a continuación a abordar las estrategias destinadas a poner en práctica por el nuevo estatuto de la cultura.

2. Cambios, disposiciones, gestiones

Un primer principio de gestión es la recuperación y el aumento de la autonomía y la profesionalidad en el ámbito de la cultura. Un hecho trascendental que ha de señalarse en primer lugar es la reincorporación como un ministerio independiente del Ministerio de Cultura, que en la época popular había estado convertido en una Secretaría de Estado del Ministerio de Educación cuya Comisión Delegada de Cultura dependía

³ Véase el discurso de investidura del entonces candidato a la presidencia del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero: “[...] para el gobierno de España la cultura no merece ser tratada como una mercancía más. La cultura no es un objeto mercantil puro que deba regirse estrictamente por las reglas de la oferta y la demanda. La cultura encierra todo el pasado y todo el futuro de un país, las vivencias de las generaciones pasadas, las ambiciones de futuro de nuestros conciudadanos. Esta razón, y no otra, justifica el principio de excepción cultural que defenderemos desde el gobierno” (Rodríguez Zapatero 2004).

⁴ Para la política cultural de los populares y sus contradicciones internas, *cfr.*: Rubio Aróstegui 2005.

directamente de la presidencia del gobierno.⁵ Los socialistas, en sus intervenciones parlamentarias, no han dejado de destacar el valor simbólico de la existencia de un Ministerio de Cultura, seña de identidad de los gobiernos republicanos y socialistas.⁶ A la restauración del Ministerio de Cultura se añade el relevo de altos cargos y miembros de los patronatos de las instituciones culturales más importantes, como el Museo del Prado, el Teatro Real, etc., por profesionales versados en su oficio que en muchos casos forman parte del “equipo andaluz” a la cabeza del cual se sitúa la que fue delegada cultural autonómica, y es ahora ministra de Cultura, Carmen Calvo. En el último bienio Cultura ha visto considerablemente aumentado su presupuesto —en 2005 un 9,6%, más del doble de lo que creció en toda la legislatura anterior. Del nuevo reparto de fondos se han beneficiado proyectos tradicionalmente asociados con la política cultural socialista como el fomento de la lectura, la producción cinematográfica, etc. Finalmente, se hace hincapié en conceptos igualmente socialistas como la “excepción” o “especificidad cultural” y se reajusta, por vía legislativa, la coordinación del 1% cultural.⁷

Aparte del aumento de la conexión interministerial de Cultura, un segundo principio de actuación tiene como objetivo el reconocimiento y la protección de la “diversidad de las expresiones culturales”. En este objetivo tan innovador respecto al gobierno del Partido Popular, y que resulta mucho más susceptible de provocar polarizaciones que los que se acaban de mencionar, coinciden al menos dos políticas culturales, y se desarrolla en dos niveles distintos:

En primer lugar, una vertiente exterior: la ministra de Cultura fomenta activamente la organización de encuentros y resoluciones interculturales, así como la participación española en los mismos. Algu-

⁵ En el discurso de investidura de 2000, y de manera aún más señalada en el de 1996, del entonces candidato a la presidencia del gobierno, José María Aznar, la cultura aparecía como un aspecto de muy bajo relieve y asociada a la educación o en el sentido de una “potencia” útil en “un mundo abierto” (Aznar 2000).

⁶ Véase al respecto Calvo 2004b: 38.

⁷ Véase el proyecto de ley sobre la excepción cultural, anunciado el 24 de mayo de 2004 con motivo de la primera comparecencia de la ministra de Cultura en el Congreso de los Diputados (Calvo 2004b: 5). Véase para la política cultural socialista en las legislaturas anteriores Rubio Aróstegui 2003.

nos ejemplos son el Foro Cultural Mundial (2 de julio de 2004), la Convención Internacional sobre Protección de la Diversidad de los Contenidos Culturales y de las Expresiones Artísticas durante la Conferencia General de la UNESCO (octubre de 2005), la Declaración a favor de una Carta Cultural Europea (9-11 de mayo de 2005), la Declaración de Madrid a favor de la diversidad cultural (10-12 de junio de 2005), el Fórum de Barcelona, etc.

Las actividades exteriores mencionadas testimonian el alto valor político que los socialistas otorgan al cosmopolitismo cultural. En la misma lógica se enmarcan la traducción del principio de reconocimiento de la diversidad cultural al ámbito interno⁸, en especial las políticas de identidad nacional o cultural respecto al pasado bélico y totalitario del siglo xx, y las políticas de reconocimiento de los derechos culturales de las Comunidades Históricas.⁹ Estas políticas están guiadas por las ideas de reconciliación y reconocimiento, así como de la conservación y consolidación del patrimonio cultural como fuente de los sentimientos de la identidad nacional española y su evolución histórica.

Este vector de la gestión cultural, en un principio, está destinado a obtener efectos consensuales, estabilizadores. En la práctica, sin embargo, a medida que van surgiendo las implicaciones políticas directas, comienza a despertar ciertos recelos la disposición socialista de conceder derechos culturales adicionales a las Comunidades Autónomas, y especialmente a Cataluña. Según el principio de la diversidad cultural, la idea de justicia histórica implica el reconocimiento de un pluralismo irreducible de memorias o, respectivamente, de comunidades de memoria, que se opongan a la semántica unitaria de la “unidad de España” en cuanto comunidad histórica de destino, tal como la habían planteado los populares. Analizaremos más detenidamente este asunto al tratar el contencioso sobre los llamados “papeles de Salamanca” donde, por cierto, confluyen todos los temas abordados hasta aquí.

⁸ De hecho, según la política cultural oficial, el objetivo de reconocer la diversidad cultural afecta tanto al exterior como al interior. *Cfr.* Ministerio de Cultura 2006.

⁹ Estas políticas van desarrollándose, en parte, a través de la revitalización de la cooperación interterritorial por medio de la Conferencia Sectorial de Cultura, prácticamente abandonada por el Partido Popular (sólo la convocó una vez en sus ocho años de gobierno).

Hechas estas consideraciones, pasaremos directamente al análisis de dos casos ejemplares de la gestión cultural.

3. El IV Centenario del *Quijote*: símbolo del patriotismo cultural

Que el IV Centenario de la publicación del primer tomo del *Quijote* en 2005 coincidiera con el segundo año de la legislatura socialista, debe haber sido, para los miembros del partido en el gobierno, una feliz casualidad, algo así como un golpe de fortuna histórico. Al igual que para los populares la Constitución Española, cuyo XXV aniversario se celebró en 2003, la novela cervantina, más que un acontecimiento, es un emblema que parece haber sido inventado para plasmar simbólicamente el conjunto de la programática cultural del actual gobierno. El patriotismo constitucional, por un lado, y por el otro, un patriotismo cultural a la vez cosmopolita e hispanocéntrico. El *Quijote* se considera

como libro fundamental de la lengua que compartimos con tantos ciudadanos del mundo, y también como símbolo de una civilización que ha tenido hasta ahora en el libro, en general, la fuente principal de comunicación. [...] [Y] en particular, [es] la casa común para la acogida y la convivencia de muy distintos modos de sentir y pensar.¹⁰

Esto es, símbolo del reconocimiento de la diversidad cultural. Para el exterior, el *Quijote* representa un “referente y emblema de nuestra cultura, además de un arquetipo en el que se concitan algunos de los valores más significativos y fundamentales de la cultura universal”:

¹⁰ Y sigue la cita: “quizá [...] la efeméride nos ponga en las manos la ocasión para discutir sobre el estado actual de una lengua con más de 400 millones de hablantes [...] para abordar nuevos proyectos de ámbito nacional e internacional que influyan y hagan reflexionar en foros tan diversos como el político, el de la integración social o los de la cultura. Esta efeméride puede ser el eje del Plan de Fomento de la Lectura. Un plan que debe llegar a todos los sectores de la población y a todas las edades, por lo que será fundamental la participación de otros departamentos. En especial del Ministerio de Educación y Ciencia, de Trabajo y Asuntos Sociales; sin olvidar Interior, Sanidad o Defensa. Asimismo, no se olvidará la población inmigrante que, a través de la lectura, encontrará un elemento adecuado de integración” (Calvo 2004b: 4-5).

[Su] importancia [...] rebasa los ámbitos hispánicos [...] brinda una ocasión [...] para fortalecer el reencuentro y expresión de los diferentes pueblos ibero-americanos en lo que los hace singulares y diversos. Es, también, una llamada a todos los ciudadanos del mundo para propiciar el diálogo y la comunicación por medio de la cultura” (Ministerio de Cultura 2004a); “una manifestación [...] de los valores y derechos humanos” (Ministerio de Cultura 2004b).

A fin de tener otra impresión de la semantización cosmopolita del símbolo, puede citarse, entre los múltiples actos organizados por la comisión y el consorcio creados al efecto, un debate sobre el *Quijote*, patrocinado por el Ministerio de Cultura, en el Foro Social Mundial de Porto Alegre en enero de 2005, para “debatir la sociedad civil a nivel mundial”, bajo el título “Quijotes de hoy: Utopía y política” (Ministerio de Cultura 2005a). Para los socialistas, el *Quijote*, al igual que, por ejemplo, el Museo del Prado, cuenta con esta “doble dimensión nacional y universal”, porque representa “el retrato universal de nuestra historia y de nuestra cultura artística” (Calvo 2004b: 9). Estas imágenes del *Quijote* se unen, como es sabido, a una larga tradición, que se remonta cuando menos a la generación del 98, aunque ahora, por razones obvias, el símbolo ya no lo constituye el héroe sino el libro en sí. El *Quijote* se ha vuelto un símbolo de política cultural reconciliador, y en este sentido, consensual. Por su naturaleza simbólica, el centenario no ha provocado apenas polémica.¹¹ Muy al contrario del caso de los “papeles de Salamanca”.

4. La polémica en torno a los “papeles de Salamanca”

La polémica en torno a la devolución de los llamados “papeles de Salamanca” a la Generalitat de Cataluña representa un caso particularmente significativo de los estímulos de polarización implícitos en los parámetros de la nueva política cultural. La acción se había puesto en marcha por iniciativa de la Comissió de la Dignitat y se realizó bajo la direc-

¹¹ Salvo tal vez el comentario de la diputada del Grupo Popular, Beatriz Rodríguez-Salmones Cabeza: “[...] es una cosa improvisada, que va a hacer un programa de festejos y no una conmemoración, que va a poner el logotipo a cuantas iniciativas sociales caigan en su mano, pero esto no es lo que demanda de usted una conmemoración como la del *Quijote*” (Rodríguez-Salmones Cabeza 2004: 1822).

ción del Ministerio de Cultura. Según el trámite preceptivo y de conformidad con la ley correspondiente, aprobada por el Parlamento español el 3 de noviembre de 2005, se restituyeron a la Generalitat de Cataluña, en la madrugada del 19 de enero de 2006, los documentos incautados a entidades radicadas en Cataluña en 1938 y 1939 con fines de represión política y custodiados desde entonces en el Archivo General de la Guerra Civil Española, en Salamanca. En contrapartida, como compensación, se salvaguarda, en razón de su interés histórico y cultural, la integridad funcional del archivo y de la documentación albergada en él. Con este fin se decidió depositar en el archivo una copia o duplicado de todos los bienes restituidos. Además, la ley prevé la creación de un Centro Documental de la Memoria Histórica, con sede en Salamanca, y de gestión y titularidad no autonómicas, sino estatales, en el que se recojan los fondos del Archivo de Salamanca y toda la documentación relacionada con esta época (Ministerio de Cultura 2005b).

En un principio, el gobierno pretendía enmarcar el traslado de los papeles en una política del pasado no polarizadora, sino reconciliadora, en la línea de las leyes de amnistía basadas en los principios de justicia histórica y reparación democrática, pero también de recuperación de la memoria histórica y conservación del patrimonio histórico (Ministerio de Cultura 2005c). Desde la “filosofía” de la política cultural socialista, puede suponerse incluso que se trataba de un acto de reconocimiento y subsiguiente recuperación de derechos históricos y culturales, de diversidad y de cooperación cultural. Remitiéndose a la antigüedad del caso y a la legalidad del proceso, la retórica socialista niega cualquier implicación partidista de la cuestión, limitándola a “una cuestión de justicia” cuyo “fondo [...] trasciende a las meras líneas políticas de los partidos” (Calvo 2005a: 5060).

Sin duda alguna se trató de un proceso legal y democrático. La ley, precedida por una Proposición No de Ley, aprobada en el Congreso de Diputados en mayo de 2004, que instaba al gobierno a establecer un diálogo con la *Commissió de la Dignitat*, y por un informe de un comité multidisciplinar de expertos, fue aprobada por todos los grupos a excepción del PP, y la enmienda a la totalidad de la ley presentada por el grupo del PP no fue apoyada por ningún otro grupo parlamentario.¹²

¹² En enero de 2006, el Tribunal Constitucional admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Junta de Castilla y León contra la Ley de Restitu-

Los tres asesores designados desde Castilla y León para formar parte del Comité de Expertos se abstuvieron en lugar de votar contra la ley. Para el comité de expertos, “la llegada de la Democracia supone la apertura del Archivo a la investigación y permite además su utilización para objetivos contrarios a aquellos para los que fue creado: el reconocimiento de derechos a víctimas de la guerra y de la represión”. Devolver los papeles corresponde además al principio archivístico de “procedencia”.¹³ Cabe preguntarse, sin embargo, por qué el traslado de los documentos pudo irritar de tal manera las sensibilidades públicas. ¿Por qué no fue posible mantener el equilibrio entre el reconocimiento de los derechos culturales (diversidad cultural a nivel autonómico) y la unidad española como condición de posibilidad de una política cultural socialista según la filosofía antes expuesta? Y en este caso concreto: ¿Por qué tampoco fue aceptada la idea, propuesta por el comité de expertos, de que al reemplazar los papeles restituidos por copias o duplicados se conservaría la esencia del Archivo? Para dar una respuesta que relacione el problema con los planteamientos de la política cultural del gobierno socialista, cabe distinguir dos aspectos, que se entremezclan premeditadamente en el debate. Primero, el simbólico. Para los oponentes a la ley, la “desmembración”, “desarticulación”, “desintegración”, “desvirtuación” o “desmantelación” del Archivo equivale a la pérdida de la unidad de España a favor de los catalanes. Segundo, el aspecto político: el alcance únicamente bilateral de la Ley de Restitución se considera, o bien injusto respecto a las Comunidades Históricas no contempladas por la Ley (en primer lugar el gobierno vasco), o bien una “caja de Pandora” por lo que implica de precedente en el futuro para la legitimidad de otros archivos.

(1) Veamos el primer aspecto. Que se trata fundamentalmente de un acto simbólico y politizado es lo único en que todos los grupos implicados coinciden. Según José Álvarez Junco, miembro del comité de

ción a la Generalitat de Cataluña de los documentos incautados durante la Guerra Civil. Véase Yoldi/Lázaro 2006.

¹³ Véase el “Informe de la comisión de expertos creada por el Patronato del Archivo General de la Guerra Civil para asesorar sobre el contencioso derivado de la reclamación de restitución de la documentación incautada a la Generalitat de Cataluña a la finalización de la Guerra Civil española”, del 23 de diciembre de 2004 (Álvarez Junco/Bernal i Cercós *et al.* 2004).

expertos, “después de la transición [...] la gran mayoría de la opinión castellana [...] había interiorizado [el Archivo de Salamanca] como símbolo de *su* memoria colectiva” (Álvarez Junco 2004). Para la Confederación de Asociaciones de Archiveros, Bibliotecarios, Museólogos y Documentalistas, el Archivo General como testimonio histórico es un auténtico “lugar de la memoria” español (ANABAD 2004). Cataluña, por su parte, hubo de esperar más de veinticinco años para la devolución de los documentos.¹⁴ Es más: Nueve de las 500 cajas contienen documentos relacionados precisamente con el Estatuto de Cataluña de 1932, e incluso algunos incluyen el texto del mismo (*El País* 2006). Finalmente, los oponentes a la devolución de los documentos, al subrayar también el aspecto simbólico, se valen de una retórica acuñada por el PP ya en los años noventa, y omnipresente en los discursos conservadores del momento: “El archivo *es* España”, se trata de “la destrucción de un símbolo nacional” (Acebes 2006). Una variante extrema de esa figura retórica se ha convertido en la que más se ha barajado desde entonces en los sectores conservadores: la “unidad de España” tiene su presencia real en la unidad física de los papeles originales de Salamanca, y se desintegrará en cuanto se desmantele el Archivo. Además de que la lógica de esa figura retórica (“el Archivo *es* España y la devolución de documentos equivale a la cesión de territorios”), identifica España con un constructo fascista inventado con fines represivos, ese argumento no tiene base real. Como advierte Álvarez Junco (2004), las 500 cajas devueltas a Cataluña representan un 3% de la totalidad de los documentos¹⁵, se debería hablar, por lo tanto, de “fondos de la Generalitat de Cataluña anteriores a 1939, y no de ‘papeles’ de Salamanca”.

Pero una figura retórica no necesita base real, pues aun sin ella puede funcionar, y a veces incluso mejor. La Junta de Castilla y León se considera el guardián de la memoria histórica de España, y opina que Salamanca es la ciudad idónea para el “Archivo de España”: “El gobierno de Castilla y León no va a permitir en ningún caso que se des-

¹⁴ Decreto-ley 41/1977, del 29 de septiembre.

¹⁵ Joan Culla, por su parte, advierte que tampoco ha sido la primera vez en que se trasladaron documentos, pues ya lo hicieron los franquistas para apoyar la represión de sus enemigos. Y recuérdese que la primera Proposición No de Ley para la devolución de los documentos a Cataluña la firmó en 1980 el propio Manuel Fraga (Culla 2006).

manente España”.¹⁶ El debate no sólo provoca temores unitaristas, como por ejemplo el de que la devolución de papeles en base a derechos históricos esté “íntimamente ligado a que Cataluña sea una nación y que no lo sea España”, como dice un comentarista (Acebes 2006). De ahí tan sólo hay un paso a las metáforas bélicas traídas a colación por los oponentes más radicales –representantes populares de la Junta de Castilla y León y comentaristas conservadores entre los que se cuentan escritores como Juan Manuel de Prada o Gonzalo Santonja, que fomentan el reciclaje de todos los fantasmas de “las dos Españas” convirtiendo el contencioso en una nueva Guerra Civil anticatalanista. Desde las páginas de *El Mundo* Francisco Umbral lanza el grito: “Toda España es Salamanca”; por su parte, *ABC* titula “La batalla de Salamanca”. El alcalde, Julián Lanzarote, promete la defensa en caso necesario “física” del Archivo, y representantes del Partido Popular se apropian, pervirtiendo su sentido, de la frase que Miguel de Unamuno espetó a Millán Astray en el paraninfo de la Universidad el 12 de octubre de 1936, “venceréis pero no convenceréis”. En otros casos el debate degeneró en las peores retóricas de cruzada anticatalanista y de primitivo antimodernismo.¹⁷ Los esquemas de interpretación premeditadamente irracionales y polarizadores movilizados por conservadores y unitaristas –la conjuración de una nueva Guerra Civil, las “dos Españas” redivivas, el unitarismo español estratégicamente anticatalanista, el antimodernismo– apuntan a disposiciones mentales históricamente arraigadas en algunos sectores de la población. Así, el debate simbólico sobre los “papeles de Salamanca” hace visible los límites de transferibilidad del principio cosmopolita del reconocimiento de derechos culturales al campo de conflictos nacionalistas internos.

(2) Pasemos a la otra manzana de la discordia, el aspecto político del contencioso. La polémica en torno a los “papeles de Salamanca” se nutre por supuesto de una sensibilidad anticatalana exacerbada con motivo del debate sobre el nuevo Estatuto autonómico, un debate que,

¹⁶ Véase la “Declaración institucional de la Junta sobre el Archivo de Salamanca” (Junta de Castilla-León 2005).

¹⁷ Véanse los documentos recogidos por el Ayuntamiento de Salamanca en su página de Internet. Para la frase de Unamuno, véase el comentario de Santos Unamuno 2005.

por otro lado, supone una coyuntura propicia para la devolución de los documentos.¹⁸ Aun más grave resulta lo restrictiva que es la ley. Según un “Informe de los archiveros españoles”, reproducido en la página web del Ayuntamiento de Salamanca, “[q]uedan fuera del ámbito de aplicación del proyecto de ley los documentos de las instituciones públicas republicanas” así como “los documentos o archivos incautados al gobierno vasco, segundo gobierno autónomo existente en la España Republicana”. El informe pone especial énfasis también en otro hecho:

Por primera vez se aceptaría proceder a una transferencia de fondos de un archivo de titularidad estatal y gestión directa del Ministerio de Cultura a un archivo de Comunidad Autónoma, con lo que tal hecho implicaría de precedente insoslayable en el futuro para no aceptar que sea transferida la gestión de otros archivos de titularidad estatal y gestión directa [...] del Estado a las Comunidades Autónomas.¹⁹

Como era de esperar, la prensa conservadora respalda este punto de vista: “Toda España”, dice el editorialista de *ABC*, “asist[e] a la apertura de una Caja de Pandora, esto es, entrar en un proceso de reclamaciones de otras Comunidades Autónomas”. Según el editorialista de *El Mundo*, la idea de fragmentar la posesión del patrimonio cultural y documental entre 17 comunidades pone “fin al consenso”, porque “va a agravar más las crispaciones entre las distintas partes de España”.²⁰

Si bien es cierto que estas opiniones se encuentran en la línea, ya comentada, de una instrumentalización ideológica del debate, la gestión del Ministerio de Cultura en este caso evoca otro aspecto particularmente interesante para el tema que estamos tratando, pues pone de relieve una contradicción en el nivel programático o ideológico de la

¹⁸ Algunas voces críticas no dejaron de relacionar la rapidez de su tramitación con las presiones políticas por parte de Esquerra Republicana de Cataluña; véase la intervención de Gonzalo Robles Orozco (Grupo Popular) en el Congreso de los Diputados (Robles Orozco 2005: 4043-4044).

¹⁹ Véase el “Informe de los archiveros españoles” reproducido en la página web del Ayuntamiento de Salamanca.

²⁰ Artículo de Antonio González Quintana en *ABC* y editorial de *El Mundo*, 30/12/2004, respectivamente; citados según la página web del Ayuntamiento de Salamanca.

política cultural entre formulación política y realización. Henry Ettinghausen califica la transferencia de papeles como “aplicación discriminatoria de justicia”, “poco convincente”, “que tiene la desgracia de dar credibilidad a la acusación por parte del Partido Popular de que la devolución de los “papeles” responde a presiones políticas” (Ettinghausen 2005). De hecho, la ley no parte de un concepto general de víctima tal como habría sido de esperar de una política inspirada en un concepto cosmopolita de reconocimiento de derechos culturales.

La polémica en torno al Archivo General de la Guerra Civil, instigada por medios conservadores y partidarios del Partido Popular por razones políticas, hace resaltar de manera ejemplar el potencial de polarización implícito en los parámetros de la nueva política cultural, precisamente porque se trata de un debate simbólico, politizado y de pasiones exacerbadas, en el cual se reflejan las sensibilidades encontradas acerca del nuevo Estatuto catalán y del concepto de “unidad de España”, y tal vez un malestar generalizado, inconsciente e indeterminado en los sectores conservadores de la población frente a los cambios políticos en la nueva España de los socialistas, un malestar que el principal partido de oposición, al realizar al mismo tiempo un giro hacia la ultraderecha, ha sabido fomentar e instrumentalizar. Los socialistas no han logrado neutralizar la figura retórica que en la sensibilidad conservadora de la población ha reemplazado a la realidad, esto es, que la conversión del archivo real en archivo virtual corresponda a la “desmantelación de España”. Los planteamientos de la política cultural socialista, al parecer, no disponen por el momento de una respuesta adecuada ante esta realidad mental.

5. Conclusiones

La política en materia cultural del actual gobierno se caracteriza por el empeño en marcar un distanciamiento e incluso una ruptura respecto a la política popular y, del otro lado, por la recuperación de posiciones socialistas tradicionales y el desarrollo de éstas hacia lo que hemos llamado cosmopolitismo cultural, que todavía no estaba al alcance de la generación de Felipe González, pero sí de la de Rodríguez Zapatero y su equipo, que forman parte de la segunda generación de la democracia. Los efectos más polarizadores surgen cuando, como hemos visto en el ejemplo de los “papeles de Salamanca”, se aplican, por razones

pragmáticas e ideológicas los principios de una política de reconocimiento de la diversidad cultural de dimensión global a nivel de la relación entre el Estado central y las Comunidades Autónomas.

Esta “política de la diferencia” (Charles Taylor) que exige no sólo la convivencia sino también el reconocimiento político del otro, se enfrenta, en España, con la todavía no resuelta situación del plurinacionalismo. Amplios sectores de la población no están dispuestos a considerar el problema de España como un problema de plurinacionalismo radical. La promesa de la ministra de Cultura en su primera comparecencia ante la Comisión de Cultura de “una España diversa y plural, que [...] no nos debe asustar, es la que está recogida en la Constitución” (Calvo 2004b: 37) habría resultado tautológica, si la política socialista no hubiera interpretado los conceptos “diverso” y “plural”, prudentemente abiertos en el texto de la Constitución, en un sentido radical. Para encauzar este proceso de diversificación cultural, la política cultural, en cuanto campo de políticas simbólicas, necesita, al parecer, desarrollar también formulaciones políticas reconciliadoras y cultivar símbolos visibles como el *Quijote*, en los cuales se refleja una imagen positiva del multiculturalismo, basado no en la diferencia, sino en la unidad de una cultura compartida por todos, y susceptible, por esta razón, de alimentar sentimientos de identidad nacional.

Bibliografía

- ACEBES, Ángel (2006): “Carmen Calvo dice que se ha cumplido la ley”, en: *El País Digital*, 20/01.
- ÁLVAREZ JUNCO, José (2004): “Expertos y papeles”, en: *El País Digital*, 31/12.
- ÁLVAREZ JUNCO, José/BERNAL I CERCÓS, Angels *et al.* (2006): “Informe de la comisión de expertos creada por el Patronato del Archivo General de la Guerra Civil para asesorar sobre el contencioso derivado de la reclamación de restitución de la documentación incautada a la Generalitat de Cataluña a la finalización de la Guerra Civil española. 23 de diciembre de 2004”, en: <<http://www.anabad.org/archivo/docdow.php?id=216>> (10/08).
- AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA (2006): <<http://web.aytosalamanca.es/archivo/presentacion.jsp>> (10/08).
- AZNAR, José María (2000): “Intervención”, en: Congreso de los Diputados: *Diario de Sesiones*, 25 de abril, <<http://www.congreso.es>>.

- CALVO, Carmen (2004a): “La cultura en los nuevos escenarios”. Conferencia de la ministra de Cultura en el Club Siglo XXI, el 13 de diciembre de 2004, en: *Nota de prensa del Ministerio de Cultura del 13 de diciembre de 2004* <<http://www.mcu.es>> (10/08/2006).
- (2004b): “Intervención”, en: Congreso de los Diputados: *Diario de Sesiones*, Comisión de Cultura, nº 29, del 24 de mayo de 2004 <<http://www.congreso.es>>.
- (2005a): “Intervención”, en: Congreso de los Diputados: *Diario de Sesiones*, Pleno, nº 100, del 23 de junio de 2005 <<http://www.congreso.es>>.
- CONFEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE ARCHIVEROS, BIBLIOTECARIOS, MUSEÓLOGOS Y DOCUMENTALISTAS (ANABAD) (2006): “Bases para un debate profesional en torno al Archivo General de la Guerra Civil (mayo-junio de 2004)”, en: <<http://www.anabad.org/archivo/?cat=6>> (10/08).
- CULLA, Joan (2006): “Justicia, no victoria”, en: *El País Digital*, 20/01.
- El País* (2006): “500 cajas para la memoria”, en: *El País Digital*, Cultura 20/01.
- ETTINGHAUSEN, Henry (2005): “Un robo es un robo”, en: *El País Digital*, 13/10.
- JUNTA DE CASTILLA-LEÓN (2006): “Declaración institucional de la Junta sobre el Archivo de Salamanca”. 2005, en: <<http://web.aytosalamanca.es/archivo/cartas/DeclaracionInstitucionalDeLaJunta.pdf>> (10/08).
- MINISTERIO DE CULTURA (2004a): “Nota de prensa del 11 de junio de 2004”, en: <<http://www.mcu.es>>.
- (2004b): “Nota de prensa del 28 de octubre de 2004”, en: <<http://www.mcu.es>>.
- (2005a): “Nota de prensa del 26 de enero de 2005”, en: <<http://www.mcu.es>>.
- (2005b): “Nota de prensa del 15 de abril de 2005”, en: <<http://www.mcu.es>>.
- (2005c): “Nota de prensa del 18 de febrero de 2005”, en: <<http://www.mcu.es>>.
- (2006): “Nota de prensa del 28 de abril de 2006”, en: <<http://www.mcu.es>>.
- PSOE (2006): “Programa electoral. Elecciones generales 2004”, en: <<http://www.psoe.es>> (10/08).
- ROBLES OROZCO, Gonzalo (2005): “Intervención”, en: Congreso de los Diputados: *Diario de Sesiones*, Pleno, nº 83, del 20 de abril, <<http://www.congreso.es>>.
- RODRÍGUEZ-SALMONES CABEZA, Beatriz (2004): “Intervención”, en: Congreso de los Diputados: *Diario de Sesiones*, Pleno, nº 41, 20 de octubre, <<http://www.congreso.es>>.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis (2004): “Intervención”, en: Congreso de los Diputados: *Diario de Sesiones*, sesión plenaria, nº 2, del 15 de abril, <<http://www.congreso.es>>.
- RUBIO ARÓSTEGUI, Juan Arturo (2003): *La política cultural en los gobiernos socialistas (1982-1996)*. Gijón.

- (2005): “La política cultural en los gobiernos populares (1996-2004): entre el ¿liberalismo? y el continuismo socialista”, en: *Sistema*, CLXXXVII, pp. 111-124.
- SANTOS UNAMUNO, Enrique (2005): “Unamuno y las guerras simbólicas”, en: *El País Digital* 22/11.
- TUSELL, Javier (2000): “Cuatro años de política cultural”, en: Tusell, Javier (ed.): *El gobierno de Aznar. Balance de una gestión*. Barcelona, pp. 135-152.
- YOLDI, José/LÁZARO, J. M. (2006): “La Audiencia Nacional paraliza el envío de los ‘papeles’ de Salamanca”, en: *El País Digital* del 21/01.

III.

El curso de la política interior

Axel Kreienbrink

Inmigración e integración social de los inmigrantes en España entre consenso y enfrentamiento político

Observando el debate actual sobre la política inmigratoria en España, se nota rápidamente un altercado entre el partido gobernante (PSOE) y el primer partido de la oposición (PP). El PP reprocha al gobierno el incumplimiento de promesas, mentiras, improvisación, falta de criterio y planificación, creación de confusión y hasta preocupación en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, etc.¹ A primera vista esto puede parecer como un aspecto normal de la lucha política en España. Haubrich (1998: 158), observador y conocedor de la política española, ha caracterizado la cultura política en España diciendo que no se toma de manera demasiado estricta la verdad y que los enfrentamientos están marcados por descalificaciones personales e insultos groseros. Pero mirando atrás puede parecer sorprendente que durante la mayor parte de los años noventa el tono del debate en el campo de la política inmigratoria ha sido casi siempre meditado. ¿Por qué? Una primera aproximación sugiere que en estos años el fenómeno de la inmigración todavía no había alcanzado el nivel al que ha llegado a partir del nuevo decenio y por lo tanto no atraía tanto la atención, sino que fueron sobre todo políticos especializados los que se han ocupado del tema en el parlamento. Por el contrario, con los cambios habidos en la intensidad y el volumen de la inmigración, el tono meditado y los acuerdos consensuados –que había con gran frecuencia– han desaparecido. Pero la férrea oposición del PP tiene lugar ante el trasfondo de una oferta del PSOE de consensuar la política de inmigración como “Pacto de Estado” con los partidos políticos, las Comunidades Autónomas, los municipios, los

¹ Cfr. p. ej. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (DSC)*, VIII Legislatura, Pleno, núm. 71 del 23 de febrero de 2005, pp. 3419-3421.

interlocutores sociales, asociaciones de inmigrantes y las ONGs. Por lo tanto, hay que preguntar por qué ha habido consenso y cuándo y por qué se ha producido un cambio. Para encontrar este punto de inflexión también debemos analizar si verdaderamente ha habido un cambio de contenido en la manera de tratar el asunto de la inmigración en España entre los gobiernos del Partido Popular y los del Partido Socialista Obrero Español.

Hablando del fenómeno de la inmigración hay que distinguir entre dos dimensiones que confluyen sólo parcialmente. Por una parte hay las políticas que intentan sobre todo regular y controlar los flujos migratorios y la inserción de trabajadores extranjeros en el mercado de trabajo. Por otra, hay el impacto de la inmigración masiva sobre la sociedad española y sus repercusiones en temas como la integración social o la cuestión identitaria. Conforme a esta diferenciación repasamos en las páginas siguientes primero el desarrollo de la política inmigratoria en España concentrándonos en el análisis de los últimos años. En la segunda parte nos centramos más específicamente en los problemas de la integración social y los intentos de intervención política en esta área.

1. La política inmigratoria en España

El desarrollo de la política migratoria en España está marcado por una comprensión paulatinamente creciente por parte de los políticos de convertirse en país de inmigración o de serlo ya. Por eso se adaptaron las regulaciones una y otra vez a las nuevas realidades. En el primer plano siempre estaban las políticas de control, mientras a los nuevos desafíos como a las cuestiones de integración se les concedía la necesaria atención sólo poco a poco. En conjunto podemos diferenciar tres o cuatro fases de la política inmigratoria hasta el momento.

La primera fase: 1978-1990

En la primera fase se crearon las regulaciones básicas y se desarrolló una primera percepción política de la inmigración. Entre las regulaciones básicas estaban los artículos sobre los derechos de extranjeros y

asilo de la Constitución Española de 1978 o la restrictiva y policíaca Ley de Extranjería.² Esta ley se elaboró en tiempos sin considerable inmigración en España. Además, las cuestiones migratorias casi no figuraban en la agenda política de aquellos años. Sólo al final de los años ochenta, con la evidencia de que las regulaciones legales traían consigo problemas de aplicación cara a la realidad migratoria, abogados especializados, organizaciones no gubernamentales (ONGs) y el Defensor del Pueblo empezaron a dedicarse a este asunto (Kreienbrink 2004: 87-181).

La segunda fase: la década de los noventa

La conciencia política de que había problemas llevó al gobierno (regentado entonces por el PSOE) en 1990 a formular “líneas básicas de la política española de extranjería” (Gobierno 1991) aprobadas en forma de una proposición no de ley por el Congreso de los Diputados en 1991.³ Este programa político formó el comienzo para la segunda fase, una fase de diferenciación, especialización y consolidación. Se emitieron regulaciones que englobaban todos los campos de la política migratoria: política de entrada y de visados, intensificación de la seguridad de las fronteras, implantación de permisos de trabajo permanentes, contingentes para trabajadores extranjeros, recrudescimiento de la política de asilo en el marco de la armonización europea, primeros pasos en la política de integración con permisos de residencia permanentes y regulaciones sobre la reagrupación familiar, así como la estructuración de una administración especializada. Una de las medidas más importantes fue la aprobación del nuevo reglamento de ejecución de la ley de extranjería en 1996⁴, que introdujo y compilaba muchas de las regulaciones citadas. El desarrollo de todas estas medidas estaba influido por el surgimiento gradual de una política migratoria europea –con especial

² Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros (*Boletín Oficial del Estado [BOE]*, 3 de julio de 1985).

³ *Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG)*, IV Leg., Serie D, núm. 165 del 22 de marzo de 1991.

⁴ Real Decreto 155/1996, del 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley orgánica 7/1985 (*BOE*, 23 de febrero de 1996).

repercusión de los compromisos resultantes de la adhesión de España al tratado de Schengen en 1991 (Kreienbrink 2004: 181-378).

Durante esta década el fenómeno de la inmigración adquirió paulatinamente más volumen. Al mismo tiempo creció la relevancia política hasta que, a finales de la década, la inmigración se convirtió en cuestión de Estado. El discurso sobre la inmigración, desde el comienzo centrado en cuestiones de seguridad, se desarrolló en dos dimensiones, de forma que la cuestión de la seguridad se compaginaba con la problemática de la irregularidad de muchos inmigrantes. A la vez se desarrolló una vertiente de la discusión que veía la inmigración como un enriquecimiento social, y llegando al final de los noventa, la consideraba como parte de la solución del problema del envejecimiento demográfico (Dios Pintado 2005: 176).

Durante este período existía un consenso entre los partidos políticos de no utilizar el tema de la inmigración para la movilización del electorado. Ante la aparición de la extrema derecha y de manifestaciones de xenofobia y racismo en otros países de Europa, los partidos en España querían marcar una clara diferencia. La motivación para el consenso estaba en no fomentar la xenofobia, demostrando la diferencia positiva de España en Europa y manifestando así que esta lacra no existía siquiera en el país. Ante unos esporádicos homicidios (p. ej. 1992 en Aravaca) y ataques racistas además de algunos resultados de encuestas, esta posición quedó algo en entredicho (Calvo Buezas 1993; 2000; Barbadillo Griñán 1997; Kreienbrink 2004: 295-297). Pero hay que reconocer que estos acontecimientos estaban lejos de alcanzar un nivel como en otros países de Europa. En este caso, el consenso de los partidos sí ayudó a no crear demasiada alarma social. Pero este consenso no surgía sólo por la clarividencia y la responsabilidad de la clase política, sino también por razones estructurales: dentro del juego político, la inmigración todavía no tenía demasiada relevancia entre los partidos.

Para el PSOE, cuando gobernaba, la inmigración era sobre todo un tema de seguridad interior, de soberanía y de obligaciones frente a la Unión Europea (UE). Cuestiones de integración social sólo desempeñaron un papel secundario, si bien con cierto aumento a partir de 1993. Con el cambio de gobierno y desde la oposición en 1996, el PSOE empezó a abogar mucho más por los derechos de los inmigrantes, legales e irregulares. Esto parecía una cierta contradicción con su período

en el poder. Es en esta época, a finales de la década, cuando aparecieron las primeras fisuras en el consenso sobre la política de inmigración. Así el PSOE, en los primeros meses del año 1999 y en plena elaboración de la nueva ley de extranjería (véase abajo), se negó en el Congreso por primera vez a consensuar con los partidos mayoritarios (PP, CiU) una moción a consecuencia de una interpelación urgente en el ámbito de la política migratoria. Parecía que el PSOE prefería presentarse como mejor abogado de los inmigrantes. Por lo tanto este partido ha tenido su parte de responsabilidad en sacar el tema de la inmigración del campo “consensual” (Kreienbrink 2004: 395-397). El PP durante su primera etapa en la oposición en los años noventa no tenía desarrollada una propia posición sobre la inmigración y solía seguir en gran parte las posiciones de los ministros del Interior socialistas. A partir de 1996, en el gobierno el PP primero siguió esta senda con una acentuación en el campo de seguridad interior. Pero ya empezaba a dar ejemplos de una gestión más estricta, por ejemplo con las deportaciones en masa de 103 africanos de Melilla en 1996, lo que le aportó un aluvión de críticas, mientras el jefe de Gobierno sólo constataba que había habido un problema y que se había resuelto (Kreienbrink 2004: 229-234). Por consiguiente, el PP no estaba dispuesto ni a flexibilizar las medidas de entrada o residencia para los inmigrantes, como empezaba a pedir el PSOE, ni a ampliar el reconocimiento de derechos. Izquierda Unida (IU) en esta época era el único partido que se preocupó por los trabajadores extranjeros y transmitió posiciones de las ONGs al parlamento. Sus posiciones y reivindicaciones eran más flexibles y permisivas que las del resto de los partidos. Normalmente tenía una posición crítica hacia el respectivo gobierno. Siendo partido minoritario de la oposición se quedó, con sus posiciones maximalistas, muchas veces, fuera del consenso parlamentario. Los partidos regionales a su vez casi siempre adoptaron una postura pragmática, especialmente CiU con sus experiencias prácticas en el campo de la integración social, siendo partido gobernante en Cataluña. Y como entre 1993 y 2000 el PSOE y el PP respectivamente necesitaban el apoyo de los nacionalistas en el Congreso en Madrid, CiU era capaz de llevar a cabo algunas de sus iniciativas (Kreienbrink 2004: 448-449; Dios Pintado 2005: 177-178).

Así, hacia el final de la década de los noventa, ya se marcaron cambios en las posiciones de los grandes partidos que conducían a la ruptura del relativo consenso sobre el tratamiento de la inmigración. El reco-

nocimiento de derechos para los inmigrantes regulares y los irregulares se convirtió en un punto de debate clave. Este desarrollo tenía lugar ante un trasfondo de fuerte aumento de la inmigración. Si la cifra de extranjeros en España en 1975 promedió unas 200.000 personas, se quintuplicó en 25 años hasta llegar a casi un millón (sin contar a los irregulares). Esto correspondía a un 2,5 por ciento de la población de España (40 millones). Semejante evolución no podía dejar indiferente a las fuerzas políticas, aparte de que la elaboración de una política (anti-)inmigratoria ganó cada vez más importancia en el seno de la UE.

La tercera fase: a partir de 1999/2000

La tercera fase de la política inmigratoria de España se puede fechar con la controvertida elaboración y posterior entrada en vigor de la nueva “Ley orgánica sobre los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social” (LOE 4/2000).⁵ Se trataba de una ley moderna y flexible que mantenía, por una parte, todos los controles para asegurar una inmigración legal, pero que, por otra parte, puso su acento en las regulaciones que podían facilitar la integración social. El reconocimiento de que la inmigración era una constante estructural significaba la llegada en la “normalidad” de un verdadero país de inmigración. De un aspecto desatendido, la inmigración se convirtió en una cuestión de máxima importancia. Pero al mismo tiempo este tema se había movido al centro de la polémica política y sirvió más y más, en una manera populista, para la movilización política.

La ley fue elaborada a base de varias proposiciones de ley de CiU, IU y del Grupo Mixto en el Congreso más las amplias enmiendas del PSOE y del PP presentadas en el verano de 1998 (Ruiz de Huidobro 1998; Kreienbrink 2004: 385-397). Todo este conjunto luego fue integrado en una sola proposición. El tratamiento parlamentario en la ponencia responsable transcurrió en un clima de consenso, no sólo entre los portavoces de los grupos parlamentarios sino también con los expertos invitados de ONGs, sindicatos, organizaciones de inmigrantes, del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes y varios

⁵ BOE, 12 de enero de 2000; correcciones BOE, 24 de enero de 2000.

expertos de la academia. Este proceso, que tardó hasta finales del año 1999, inició a través de la participación de actores de la sociedad civil una amplia aceptación del compromiso concertado en la Comisión Constitucional del Congreso.

Pero de repente, poco antes de la votación final en el Congreso, el PP empezó a arremeter contra este consenso. Varios ministros justificaron la crítica alegando que el texto preparado iba en contra de las recientes decisiones de la cumbre europea de Tampere, sobre todo en lo que concierne a la concesión de derechos a inmigrantes irregulares. Este argumento no carecía del todo de sentido (aunque las decisiones de Tampere eran sólo un texto político), pero el texto consentido estaba conforme con decisiones del Tribunal Constitucional. Además, el PP hubiera podido hacer pública su crítica antes, pero parece que 1) quería esperar las elecciones autonómicas en Cataluña para no perjudicar a CiU que apoyó el gobierno en el Congreso y que llevaba la reforma de la ley de extranjería muy por delante, y que 2) no había esperado que se cerrase este proyecto de ley antes del fin de la legislatura. A consecuencia de su crítica el PP se abstuvo en la votación, esperando poder cambiar la ley en el Senado donde tenía mayoría absoluta. Ahí consiguió que CiU apoyara el endurecimiento de la ley, sobre todo en lo que concernía los derechos para irregulares, la entrada, obtención de permisos y los requisitos para la regularización permanente. Para sacar adelante los cambios introducidos el PP necesitaba una mayoría en la votación final en el Congreso. Además de los votos de CiU faltaban unos votos adicionales. Pero el PP no logró convencer a Coalición Canaria (CC), que solía apoyar al PP, para que diese sus votos. Así el PP perdió la última votación de la legislatura del 22 de diciembre de 1999 (además de que CiU cambió su posición en el último momento otra vez) y la nueva ley entró en vigor en contra de la voluntad expresa del gobierno. En este momento el consenso básico sobre la política migratoria se había quebrantado definitivamente, y la inmigración se convirtió en baza electoral (Kreienbrink 2004: 409-422).

Por lo tanto el PP anunció en plena pre-campaña electoral su objetivo de cambiar la ley cuanto antes. Los ataques xenófobos de El Ejido (Martínez Veiga 2001; Checa 2001) tuvieron lugar durante esta campaña y varios políticos del PP no se resistieron a utilizarlos para la movilización del electorado. En marzo de 2000 el PP obtuvo una mayoría absoluta en ambas cámaras de las Cortes y empezó en seguida con la

contra-reforma de la ley de extranjería que fue aprobada en diciembre de 2000 (Ley orgánica 8/2000).⁶ El PSOE vacilaba entre el rechazo total y la disposición a dialogar. Rodríguez Zapatero, nuevo líder del partido, ofrecía un “pacto de Estado” en materia de inmigración pero amenazaba al mismo tiempo con un recurso ante el Tribunal Constitucional. Al reconocer que el PP (apoyado por CiU y CC) no estaba dispuesto a acercarse a posiciones de los socialistas, el PSOE votó en contra de la reforma de la ley y el grupo parlamentario, junto con siete gobiernos o parlamentos autonómicos gobernados por el PSOE, interpuso recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional en 2001 (Kreienbrink 2004: 427-436).

Los derechos que con la reforma dejaron de ser vigentes para inmigrantes irregulares fueron los derechos de reunión, manifestación y asociación, el derecho a la educación obligatoria, el derecho a trabajar, el derecho de sindicarse y el derecho de huelga. Por el contrario, la reforma dejó intacto el derecho a la asistencia sanitaria pública de urgencia. Además se dificultó la posibilidad de regularización por arraigo y se agravaron las disposiciones sobre infracciones y sanciones. Dicho en general, se cambió la filosofía de la ley de la facilitación de la integración hacia el control. La intensificación de las sanciones estaba unida con un constante discurso de “ley y orden” desde el Ministerio del Interior, que relacionaba la inmigración creciente con una criminalidad creciente, con conflictividad social y pobreza importada (Agrela Romero/Gil Araujo 2005: 20; Cornelius 2004: 392). Y hasta las Fuerzas de Seguridad del Estado llegaron a considerar la inmigración como una amenaza para la seguridad nacional (Agrela Romero/Gil Araujo 2005: 15; Ministerio de Defensa 2002).

Ni con la reforma de la ley, ni con las otras medidas de política migratoria como acuerdos de readmisión o de migración con varios países de origen, la reorganización de los cupos para trabajadores extranjeros o el control intensificado, el PP llegó a controlar la inmigración. El argumento primordial utilizado para reemplazar la ley 4/2000 por la ley 8/2000 había sido el de reparar el “efecto llamada”, presuntamente cre-

⁶ Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE, 23 de diciembre de 2000).

ado por la primera ley. El recurrir a este efecto llamada traía una idea simbólica detrás de sí, una idea de invasión que amenazaba la cohesión de la sociedad española. El PP justificaba su posición con el número inesperado de solicitudes para el proceso de regularización que tuvo lugar a comienzos del año 2001 (más de 244.000 solicitudes, más de 152.000 estimatorias). Pero este proceso no podía ser visto como una prueba porque estaba dirigido a personas que ya se hallaban en el país antes de la aprobación de la nueva ley 4/2000. Además el propio gobierno fue responsable de tres procesos de regularización más en 2001 (reexamen del proceso de regularización, regularización especial de ecuatorianos, regularización por arraigo). Y la realidad demográfica también desmintió posteriormente la justificación, porque las tasas de crecimiento de la población inmigrante en España desde el año 2000 rondaban siempre el 20%.

Antonio Izquierdo (2004) concluye que el gobierno del Partido Popular ha fracasado con su política, que ha hecho una política de extranjería para el crecimiento desordenado de la inmigración. En vez de procurar la entrada legal de trabajadores extranjeros ha facilitado estancias irregulares, el enriquecimiento de empresarios inmorales y poco competitivos y la pérdida de ingresos en la Seguridad Social. Existiría una “masiva producción institucional de irregulares” que se sumaría a “la indocumentación que brota de la economía sumergida”. Este desarrollo, en su juicio, fue perjudicial para la democracia y la economía regulada (Izquierdo 2004: 31). Pero no se puede negar que este modelo de política inmigratoria también se puede encontrar en otros países europeos. Un modelo en el cual países demuestran fuerza contra la inmigración ante la opinión pública mientras las fronteras siguen abiertas subliminalmente. En palabras de López Sala –citando a Boswell– se trata de un “desajuste entre las necesidades económicas y las medidas factibles que pueden elaborar los Estados para restringir la inmigración y las presiones de la opinión pública y de los partidos anti-inmigración. El resultado del enfrentamiento entre estas fuerzas ha sido, por el momento, la aplicación de medidas poco realistas y parcialmente ajustadas a la demanda” (López Sala 2005: 104; Boswell 2003).

Así el PP se presentó como un baluarte ante la ola de inmigración indeseada, mientras el PSOE le criticó por haber perdido totalmente el control. Pero a la vez tampoco forzaba las críticas sobre las medidas restrictivas porque era consciente del elemento electoral. La posición

anti-inmigrante se había convertido en un elemento del discurso público, y los inmigrantes siempre podían servir como chivo expiatorio. Así, criticando demasiado la política dura del gobierno, se hubiera podido arriesgar un número considerable de votos en las próximas elecciones (Cornelius 2004: 392, 406, 423). Semejante postura traslució en la siguiente reforma de la ley de extranjería en 2003.

En cierta manera, estas consideraciones determinaron la actitud del PSOE en el proceso de la siguiente reforma de la ley de extranjería en 2003. El PP había iniciado esta reforma a causa de una sentencia del Tribunal Supremo que eliminó varios artículos del reglamento de ejecución de 2001 de la ley de extranjería⁷ por violación del principio de legalidad. El reglamento había contenido restricciones legales que no podían ser deducidas de la ley (Álvarez Rodríguez 2001). Por lo tanto, el gobierno decidió cambiar la ley. Los cambios introducidos por la Ley orgánica 14/2003⁸ concernieron disposiciones para evitar que un inmigrante lograse su residencia (p. ej. a través de recursos continuos), restricciones en la reagrupación familiar, un aumento de sanciones, el internamiento y la responsabilidad de transportistas en casos de entrada ilegal. Además, la ley introdujo la accesibilidad de las fuerzas de seguridad a los datos del padrón municipal. El PSOE denunció esta tercera reforma de la ley dentro de una sola legislatura⁹ como un ejemplo más del fracaso del gobier-

⁷ Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (BOE, 21 de julio de 2001; correcciones *BOE*, 6 de octubre de 2001).

⁸ Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (*BOE*, 21 de noviembre de 2003).

⁹ La segunda reforma fue la “Ley orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros” (*BOE*, 30 de septiembre 2003), que tenía el objetivo, a través de cambios en el Código penal y de la ley de extranjería, de llegar a una aplicación más efectiva de expulsiones e internamientos.